



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAPHAEL RODRIGUES FONSECA

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL EM SANTA
CATARINA: UMA ABORDAGEM COM ÊNFASE NA EXPERIÊNCIA DO
FÓRUM CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO

FLORIANÓPOLIS, 2009.

RAPHAEL RODRIGUES FONSECA

**PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL EM
SANTA CATARINA: UMA ABORDAGEM COM ÊNFASE NA
EXPERIÊNCIA DO FÓRUM CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO**

**Monografia submetida ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para obtenção do grau de Bacharelado.**

Orientador: Prof. Hoyêdo Nunes Lins, Dr.

FLORIANÓPOLIS, 2009.


RAPHAEL RODRIGUES FONSECA

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL EM SANTA CATARINA: UMA ABORDAGEM COM ÊNFASE NA EXPERIÊNCIA DO FÓRUM CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO

Esta Monografia foi julgada e aprovada para obtenção do Título de Bacharel em Economia do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, sendo atribuída a nota 8 ao aluno Raphael Rodrigues Fonseca na Disciplina CNM 5420 – Monografia (TCC), pela apresentação deste trabalho à Banca Examinadora.

Florianópolis, 20 de março de 2009.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins
Presidente



Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques
Membro



Prof. Dr. Francisco Gelinski Neto
Membro

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ser a grande fonte de inspiração de minha vida e que me deu forças para concluir esta importante etapa de minha vida.

Agradeço também o papel da família, pelo amor incondicional recebido e o apoio (financeiro e emocional) em todos os momentos. Em especial aos meus pais, Elvira Maria e Luiz Antonio, e aos meus irmãos Eduardo e Alexandre, que apesar da distância sempre foram muito presentes.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, professor e amigo Hoyêdo Nunes Lins, pela sua atenção e leitura do trabalho, assim como suas sugestões que contribuíram para melhoria dessa monografia.

Agradeço aos professores Lauro Mattei, Renato Campos, Silvio Cário, Carmem Gelinski, Idaleto, Fernando Seabra, João Rogério Sanson, Renato Lebarbenchon, José Antonio Nicolau, Laércio Barbosa e Helton Ouriques, com quem pude ter maior contato, colaborando para minha formação acadêmica.

Sou muito grato à Universidade Federal de Santa Catarina que através do curso de Economia me deu a oportunidade de integrar o mercado de trabalho, tão importante para o meu crescimento pessoal e profissional.

Desejo Harmonia, Amor, Verdade e Justiça a todos os meus irmãos. Com as forças reunidas das silenciosas vibrações de nossos pensamentos, somos fortes, sadios e felizes, formando assim um elo de Fraternidade Universal. Estou satisfeito e em paz com o universo inteiro e desejo que todos os seres realizem suas aspirações mais íntimas. Dou graça ao Pai Invisível por ter estabelecido a Harmonia, o Amor, a Verdade e a Justiça entre todos os seus filhos. Assim seja. Amém (SEBASTIÃO MOTTA, 1970, p.7).

RESUMO

No fim do século XX ocorreram mudanças no cenário político de vários países, grandes transformações provocadas, de um lado, pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e, de outro, pela descentralização das funções do Estado. Essa descentralização transformou-se num quase paradigma, já que as restrições de ordem técnica e financeira, aliado ao modelo chamado “neoliberal”, permitiram uma redução do Estado central nas políticas de promoção do desenvolvimento em escala local-regional. A promoção do desenvolvimento local-regional é o tema básico deste trabalho. Após uma abordagem geral sobre desenvolvimento regional e alguns aspectos importantes do planejamento regional no Brasil, analisa-se uma experiência que vai no sentido da descentralização das iniciativas públicas. É o caso da criação dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, no Estado de Santa Catarina. O Fórum Catarinense de Desenvolvimento foi criado em 1996 com principal objetivo de reunir as entidades públicas e privadas que se dedicam ao desenvolvimento do Estado. Inicialmente, a idéia era a instalação em cada microrregião de Santa Catarina, de um Fórum e, posteriormente, de uma Agência de Desenvolvimento nos moldes das modernas Agências de Desenvolvimento européias. O presente trabalho pretende analisar à luz do debate sobre desenvolvimento local o Fórum da Região Oeste Catarinense que através de sua Agência de Desenvolvimento (com sede em Chapecó), denominada Instituto Saga, revelaram um alcance considerável e interessante de ser estudado. Suas principais contribuições permeiam na articulação entre as diversas instituições, em torno de objetivos regionais, canalizando o debate sobre a problemática do desenvolvimento em termos local-regional. No Oeste de Santa Catarina foram observadas ações concretas, dentre elas o programa de consórcio de marcas Castalia, com uma significativa atuação na região.

Palavras-chave: Desenvolvimento local-regional. Fórum Catarinense de Desenvolvimento. Santa Catarina.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Representação da macrorrede de um Sistema Produtivo Local Estruturado.....	25
FIGURA 2: Fóruns Regionais de Desenvolvimento e Agências de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina.....	41
FIGURA 3: Estrutura administrativa das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.....	45
FIGURA 4: Área de abrangência do Fórum de Desenvolvimento Integrado da região da AMOSC.....	48
FIGURA 5: Marca coletiva dos produtos agroindustriais adotada pelo Instituto SAGA.....	57

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Fóruns Regionais de Desenvolvimento.....	40
QUADRO 2 – Principais realizações do Fórum Catarinense de Desenvolvimento com relação às atividades de promoção do desenvolvimento, 1996-2001.	42

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Crescimento do PIB: Santa Catarina e Brasil (%), 1971-79.	31
TABELA 2 – Taxa média anual de crescimento da população total, urbana e rural, em 1960-80 em Santa Catarina (%a.a)	32
TABELA 3 – População economicamente ativa, segundo setor de atividade – 1960, 1970, 1980 (%).	33
TABELA 4 – Oeste de Santa Catarina. Evolução da população da região, segundo a situação de domicílio. Taxa de crescimento (% a.a).....	49
Tabela 5 – População por situação de domicílio (rural e urbana) e total nos Municípios da AMOSC no ano de 2000.	50
TABELA 6 – Renda <i>per capita</i> , Índice de Gini dos Municípios da AMOSC no ano de 2000.	51
TABELA 7 – IDH-M dos Municípios da AMOSC no período de 1970 a 2000.....	53
TABELA 8 – Produção e faturamento SAGA em 2003.	58

LISTA DE ABREVIATURAS

ADR - Agência de Desenvolvimento Regional
AMOSC - Associação de Municípios da Região Oeste Catarinense
BADESC - Banco de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CIDASC - Cia. Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FECAM - Federação Catarinense de Associações de Municípios
FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FORUMCAT - Fórum Catarinense de Desenvolvimento
IEL - Instituto Euvaldo Lodi
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
SDR - Secretaria Regional de Desenvolvimento
SEBRAE - Serviço de Apoio as Micros e Pequenas Empresas
SPG – Secretaria de Estado do Planejamento

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	12
1.2 OBJETIVO GERAL	13
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1.3 METODOLOGIA.....	14
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	15
CAPÍTULO II – A PROEMINÊNCIA DA DIMENSÃO LOCAL NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO E NAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO.....	16
2.1. ASPECTOS CENTRAIS DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM TERMOS HISTÓRICOS	16
2.2 O SENTIDO LOCAL NA REFLEXÃO E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	19
2.2.1 Sistemas Produtivos Locais, Clusters e a Terceira Itália.	23
2.3. PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL: RUMO À ÊNFASE NA DIMENSÃO LOCAL	26
CAPÍTULO III - PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EM ESCALA TERRITORIAL: SANTA CATARINA EM QUESTÃO	30
3.1 INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO ESPACIAL NA GESTÃO PÚBLICA E NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: ESBOÇO DA TRAJETÓRIA.....	30
3.2 O FÓRUM CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO: HISTÓRICO DE UMA INICIATIVA.....	35
3.2.1 Realizações no âmbito do Fórum Catarinense de Desenvolvimento	41
3.3 O SURGIMENTO DA ESTRUTURA DE SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	44

CAPÍTULO IV - O DESENVOLVIMENTO LOCAL NO OESTE DE SANTA CATARINA	47
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO OESTE CATARINENSE.....	47
4.1.1 Aspectos demográficos da região da AMOSC.	49
4.1.2 Aspectos socioeconômicos	51
4.2 ATUAÇÃO DO FÓRUM REGIONAL INTEGRADO E SUA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO, O INSTITUTO SAGA	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

O debate sobre desenvolvimento regional e local, vem ganhando importância ao longo dos últimos anos, é forte tema de discussão e ultrapassa o campo do pensamento econômico para ser discutido e estudado por outras áreas das ciências humanas. A geografia, sociologia e, até mesmo, no campo da engenharia de produção (na Universidade Federal de Santa Catarina) se destacam na publicação de trabalhos sobre o tema, enriquecendo o debate e auxiliando as instituições competentes na implantação de um novo modelo de desenvolvimento.

No Brasil, a partir da década de 80 assistimos a uma diminuição da capacidade do Estado em promover políticas de desenvolvimento regional e local. Com a crise financeira do início dos anos oitenta, pautado no aumento da dívida pública e a crise da dívida externa, reduziu-se o poder de fazer planejamento e de implementar políticas de desenvolvimento. Acrescentou-se a isso uma maior dificuldade de articulação das empresas estatais na orientação dos recursos e uma crise dos órgãos de fomento regional, que prejudicaram principalmente as regiões menos favorecidas.

Este trabalho tem como objetivo analisar a recente experiência catarinense de criação dos fóruns regionais de desenvolvimento, destacando, em especial, as iniciativas do fórum da região oeste de Santa Catarina. Pretende-se identificar, à luz do debate sobre desenvolvimento local, as ações concretas das políticas voltadas à escala territorial, onde a interação entre as (participação das) diversas instituições locais (Associação de Municípios, Universidades, Bancos de fomento, Governo,) levam em consideração aspectos econômicos, sociais e culturais da região, possibilitando estudos tanto para a indústria como para as atividades rurais - com objetivo de promoção do desenvolvimento.

Inspirado pelas Agências de Desenvolvimento européias, principalmente pelo modelo da Terceira Itália, foi criado, em 1996, o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), que iniciou o processo de fomento à criação de fóruns regionais de desenvolvimento. O FORUMCAT foi criado com o principal objetivo de reunir as entidades públicas e privadas que se dedicam ao desenvolvimento do Estado. Inicialmente, a idéia era a instalação de um Fórum em cada microrregião de Santa Catarina e, posteriormente, uma Agência de Desenvolvimento, nos moldes das modernas Agências de Desenvolvimento européias, as quais teriam o papel de braço operacional do FORUMCAT. Das 21

microrregiões, 16 criaram Fóruns de Desenvolvimento.

Em 1998, o Fórum de Desenvolvimento Integrado da Região Oeste de Santa Catarina e a Associação de Municípios do Oeste Catarinense (AMOSC), conjuntamente, criaram sua Agência de Desenvolvimento - o Instituto SAGA - para por em prática projetos regionais, tais como o Consórcio de Marcas e Valorização dos Produtos Agrícolas, e o projeto Marca Guarda Chuvas dos Produtos Agrícolas.

Já em 2002, foram criadas 34 Secretarias Regionais de Desenvolvimento (SDRs), de modo que uma nova estrutura administrativa do poder executivo catarinense foi estabelecida.

O presente trabalho também pretende discutir como esse modelo institucional de desenvolvimento, representado pelas SDRs, se articula com as Associações de Municípios e, principalmente, com os Fóruns Regionais de Desenvolvimento, destacando desse modo a experiência do Fórum Integrado da Região Oeste Catarinense.

1.2 Objetivo geral

O trabalho tem como objetivo geral fazer um levantamento das ações de promoção do desenvolvimento realizadas pelo Fórum Integrado do Oeste de Santa Catarina, particularmente por meio de sua agência de desenvolvimento, o Instituto Saga. Essas ações serão discutidas à luz do debate sobre o desenvolvimento local, o que implica observar e privilegiar a presença das interações locais com outros níveis institucionais, tais como o das Associações de Municípios e o das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).

1.3 Objetivos específicos

- Recuperar os principais termos do debate sobre desenvolvimento local visando derivar um arcabouço conceitual que permita orientar o estudo sobre experiências concretas em escala territorial de promoção do desenvolvimento.

- Contextualizar as principais políticas de desenvolvimento em escala territorial em Santa Catarina resgatando e salientando o processo de criação dos Fóruns Regionais, situando-o perante as diversas iniciativas do gênero e apontando os principais traços de atuação dos Fóruns Regionais.
- Analisar, à luz do debate sobre o desenvolvimento local, o desempenho do Fórum da Região Oeste Catarinense, principalmente quanto ao estímulo às atividades produtivas (proporcionando geração de emprego e melhora de vida da população), privilegiando a questão das interações locais com instituições e outros segmentos da socioeconomia do Oeste do Estado.

1.3 Metodologia

A revisão bibliográfica, que compreende o estudo de enfoques sobre desenvolvimento regional e local, está ancorada na pesquisa em livros e artigos especializados que tratam do assunto, bem como em informações de órgãos relacionados ao desenvolvimento regional no Estado de Santa Catarina (especialmente aqueles ligados ao Fórum Catarinense de Desenvolvimento).

A coleta de dados secundários, tais como nível de emprego, renda, IDH e outros indicadores sócio-econômicos, tem como objetivo conhecer a realidade e o nível de qualidade de vida da população do Oeste de Santa Catarina.

O presente trabalho assume caráter qualitativo de pesquisa, tendo como principal fonte de coleta dados de registros documentais referente ao tema. Segundo Vergara (2003), ao utilizar as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, o pesquisador tem a possibilidade de agregar em seu trabalho maior discernimento de confiabilidade, credibilidade e postura dialética, ao abordar questões relevantes ao tema central.

Com intuito de analisar as políticas de desenvolvimento local-regional e obter maior precisão nas informações sobre o Fórum Catarinense de Desenvolvimento foi realizada pesquisa documental ancorada em relatórios e, via internet, nas instituições ligadas ao Fórum, tais como Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), AMOSC, Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e Secretaria de

Planejamento (SPG).

Além disso, entrevistou-se um dos fundadores e Ex-Secretário Executivo do FORUMCAT, professor do Departamento de Engenharia de Produção da UFSC e gerente de planejamento do BRDE.

1.4 Estrutura do trabalho

A problemática da promoção do desenvolvimento em nível local e regional constitui o foco geral deste trabalho, o qual está dividido em cinco capítulos. O primeiro, relata o problema da pesquisa e o segundo, traz uma abordagem sobre o conceito de desenvolvimento regional, local e as principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Já o terceiro, traz uma breve contextualização das políticas de desenvolvimento regional e local em Santa Catarina, situando as iniciativas referentes às Associações de Municípios e aos Fóruns Regionais de Desenvolvimento. O quarto, por sua vez, destaca a experiência do Fórum do Oeste de Santa Catarina e suas ações concretas sobre a região estudada, procurando evidenciar como ela está inserida (se relaciona) no novo contexto político/administrativo do Estado de Santa Catarina. Por fim, o quinto capítulo aborda as principais conclusões do trabalho.

CAPÍTULO II – A PROEMINÊNCIA DA DIMENSÃO LOCAL NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO E NAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO

2.1. Aspectos centrais do debate sobre o desenvolvimento regional em termos históricos

Grande parte da teorização sobre o desenvolvimento regional gira em torno da contraposição das forças pró-aglomeração espacial e forças pró-difusão das atividades econômicas e do crescimento do desenvolvimento. A produção teórica com ênfase na aglomeração espacial vêm de Perroux e Myrdal. Eles estimam que os efeitos de dispersão se irradiam de “pontos” espacialmente localizados, e transmitem impulsos de crescimento a outros “pontos”.

Estes trabalhos continuam a ser estudados por diversos autores em várias versões e “contemplam um ciclo que conciliou numa ‘ciência regional’ a teoria econômica espacial, a teoria do crescimento econômico e um quadro normativo para intervenção das autoridades públicas na promoção do desenvolvimento regional” (MARTINS, 2000, p.108).

Nos anos 1950 e 1960, o debate sobre o desenvolvimento regional e urbano recebeu influência direta dessas correntes. Myrdal (1968), com sua teoria da causação circular acumulativa, e Perroux (1967), com o conceito de pólo de crescimento, destacavam o papel dos agentes dominantes nos processos econômicos. Estes autores propõem como imperativo o estudo das macro-decisões, pois só analisando as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, é possível identificar fatores que aumentem ou reduzem sua capacidade de reação (FURTADO, 1982, p.92).

Segundo Myrdal (1968), a causação circular acumulativa deve ser a principal fonte no estudo do subdesenvolvimento e desenvolvimento econômico. A decisão de localizar uma indústria, por exemplo, em determinada comunidade impulsiona seu desenvolvimento em geral: são proporcionadas possibilidades de emprego e rendas elevadas àqueles que se encontram desempregados ou com baixos salários. Os lucros em elevação aumentam as poupanças, ao mesmo tempo elevam a demanda e o aumento de lucros. O processo de

expansão cria economias externas favoráveis à sua comunidade.

Em contrapartida, o “jogo das forças de mercado” pode contribuir no sentido contrário ao desenvolvimento das áreas no entorno. Seu argumento é que se,

as forças do mercado não fossem controladas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar uma remuneração bem maior do que a média se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado. Essas localidades e regiões favorecidas oferecem condições naturais particularmente boas para as atividades econômicas que nelas se concentram, possuindo vantagens competitivas. Mas em linhas gerais, o atual poder de atração de um centro econômico se origina principalmente de um fato histórico, isto é, ter iniciado ali com êxito um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito (MYRDAL, 1968, p.52).

A migração, o movimento do capital e o comércio são questões interligadas e discutidas por Myrdal. Segundo o autor, a migração contribui para desigualdade regional, ou seja, já que as localidades e regiões nas quais a atividade econômica está se expandindo atraem imigração em massa de outras partes do país, esse movimento favorece comunidades de crescimento rápido e prejudica outras. Os movimentos de capital tendem a produzir efeitos semelhantes no aumento da desigualdade. Nos centros em expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento, o qual, por sua vez, elevará as rendas e a procura, e causará um segundo fluxo de investimento, e assim por diante. Como a industrialização é a força dinâmica nesse desenvolvimento é lógico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas (MYRDAL, 1968).

Os chamados *efeitos propulsores*, em oposição aos *efeitos regressivos*, se propagam do centro de expansão econômico para as outras regiões. Estes efeitos propulsores são como um impulso originado e propagado para as localidades mais próximas do centro de expansão, como para as regiões mais distantes.

É natural que toda região situada ao redor de um ponto central em expansão se beneficie dos mercados em crescimento. Outra forma de efeito propulsor são aqueles que atingem localidades mais distantes, onde existem condições favoráveis a produção de matérias primas. É bem possível que todas as regiões em determinado país possam encontrar-se nessa margem de forças em equilíbrio (MYRDAL 1968, p.59).

Portanto, as possibilidades de desenvolvimento das áreas ou regiões que se relacionam com os centros de expansão dependem do jogo entre efeitos propulsores e efeitos regressivos.

Como já referimos anteriormente, a idéia de polarização foi inicialmente introduzida por François Perroux, em 1955, partindo da constatação empírica de que “o crescimento não aparece por toda a parte; manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; expande-se por diversos canais e tem efeitos terminais variáveis no conjunto da economia” (PERROUX, 1975, p.100).

Examinar esta modalidade de crescimento é tornar explícita e susceptível de tratamento científico uma perspectiva já patente em vários trabalhos de elaboração teórica, imposta pela observação dos países de crescimento retardado, manifesta na política dos Estados modernos (PERROUX, 1975).

São três elementos, segundo Perroux (1975), que tendem a impulsionar a economia e ampliar o desenvolvimento da região: a indústria motriz e o seu crescimento; o complexo de indústrias e o seu crescimento; o aumento dos pólos de crescimento e o crescimento das economias regionais. A indústria motriz é caracterizada pela figura da grande indústria moderna e possui períodos de taxas de crescimento do seu próprio produto maiores que a taxa média do produto industrial da economia nacional. Ela concentra uma força motriz que resulta em ações sobre outras indústrias e sobre o produto global, através da realização do lucro, já que assegura um volume de produção e um volume de compras e serviços técnicos que impulsionam uma ampla região.

O complexo de indústrias traz possibilidades de desempenho das atividades que “dialogam” com a indústria motriz, a qual é determinada pela própria performance das segundas. Esse complexo é caracterizado por indústrias movidas e é afetado pelo volume de produção, volume de compra e pelas técnicas relativas e exigências das indústrias motrizes. Apresenta-se como combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, pólos de crescimento e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos pólos geograficamente concentrados). Os primeiros induzem nos segundos fenômenos de crescimento. Ou seja, a indústria motriz é o motor do desenvolvimento de uma determinada região, impulsionando uma série de fatores que afetam outras indústrias e outros fatores, como migração, colaborando no aumento da desigualdade do desenvolvimento regional (PERROUX, 1975).

Com o tempo foram crescendo as críticas à teoria do crescimento polarizado, de

modo que:

a consideração do saldo entre efeitos propulsores e regressivos foi influenciada por um problema novo, resultante de os dinamismos econômicos serem progressivamente mais definidos ao nível transnacional pela estratégia das grandes empresas . Precisamente aquelas que no limiar da polarização teriam melhores condições para se tornarem indústrias “chave” (MARTINS, 2000, p.111).

Para finalizar este assunto, podemos dizer que a idéia principal a reter é a seguinte: as forças do mercado tendem a aumentar e não a diminuir as desigualdades entre as regiões. A expansão econômica de uma região pode ter uma influência negativa nas regiões vizinhas, sobretudo, pelo efeito das migrações, dos movimentos de capital e do comércio. O processo cumulativo beneficia as regiões em crescimento em prejuízo das mais atrasadas.

De certa forma se trata, acima, de “paradigma” que norteou a reflexão e as ações de políticas durante a segunda metade do século XX. Verificou-se a persistência das desigualdades regionais, e estas se agravaram nos períodos de crises econômicas, reduzindo ainda mais o poder das ações do estado central em busca de políticas voltada para escala local-regional.

2.2 O sentido local na reflexão e promoção do desenvolvimento

Nos últimos anos, as teorias sobre desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, provocadas, de um lado, pela crise e pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e, de outro, pelo surgimento de novos paradigmas de industrialização e de desenvolvimento local. Acrescenta-se, ainda, que o novo papel do Estado, imposto pela crise fiscal-financeira, entre os quais a descentralização, reduziu e redirecionou os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional que estavam em poder do Estado central (AMARAL FILHO, 1996).

Esta segunda seção tem por objetivo discutir o conceito de desenvolvimento local, que surge como alternativa para repensar o processo de desenvolvimento a partir de uma perspectiva territorial e indutiva. As expressões “desenvolvimento local” ou “endógeno” junto

com a noção de território caracterizam maior enfoque das relações sociais, destacando aspectos culturais da região e possibilitando um estudo tanto para a indústria como para as atividades rurais.

Para compreender o processo de desenvolvimento local se faz obrigatório o uso do conceito de *desenvolvimento endógeno*, segundo Vázquez Barquero (1995). O desenvolvimento endógeno propõe atender as necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto.

Essa nova abordagem sobre o desenvolvimento regional, que vem ganhando espaço nas discussões acadêmicas e institucionais e tem sido observada desde os finais da década de 1980, tem sinalizado um movimento de endogeneização, tanto das decisões relacionadas ao seu destino quanto do uso dos meios e recursos utilizados no processo econômico. Isso mostra que a organização territorial deixou de ter um papel passivo para ter um papel ativo diante da organização de uma determinada região.

Segundo OLIVEIRA (2001), há inúmeras experiências políticas que fornecem razão a essa tese: em escala mundial, a experiência mais bem sucedida de desenvolvimento local, que mudou a qualidade da intervenção do Estado, se deu na Itália, do período posterior à Segunda Guerra Mundial até, mais ou menos, a metade da década de 1980.

Na Itália esse modelo de desenvolvimento local voltado para o apoio às pequenas e médias empresas (PMEs), ficou conhecido como “o modelo da Terceira Itália”. Segundo Raud (1999), trata-se de um modelo de industrialização baseado em distritos industriais, que são caracterizados por concentrações geográficas de firmas setorialmente especializados. Graças a esse modelo, a região atingiu altos índices de bem estar social, com taxas de desemprego mais baixas. Abordaremos mais detalhadamente essa questão na próxima seção.

Seguindo o debate sobre desenvolvimento local, a problemática do desenvolvimento territorial consiste na “melhoria da produtividade e competitividade das empresas locais, em superar situações de desindustrialização e de desorganização das cidades e das regiões. Frequentemente, trata-se de atuar sobre territórios com altas taxas de desemprego e que necessitam de uma mudança significativa da sua estrutura produtiva” (VÁSQUEZ BARQUERO, 1995, p.227).

Deve-se apontar a natureza da inserção da economia local/regional frente ao

ambiente nacional e internacional; questionar como foram formatadas as suas complementaridades econômicas; como tais escalas nacionais e internacionais impõem, concedem, constroem lógicas mais endógenas de desenvolvimento; como se engrenam, ajustam, se encadeiam, engancham, atrelam e engatam as estruturas produtivas territorializadas ao movimento do contexto mais geral. O desafio é, assim, discriminar os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes dos processos sociais, econômicos, políticos etc. Trata-se, desse modo, de empreender incansavelmente os estudos com o esforço de:

- 1) dimensionar o poder privado, sua capacidade transformativa, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas, e de investigar a teia de relações inter-setoriais existentes nos diversos pontos do espaço;
- 2) dimensionar o poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, de organicidade de ações, capacidade de sancionar decisões estruturantes através de financiamentos adequados etc.;
- 3) dimensionar a capacidade das frações de classe compartilharem valores coletivos. Existe substância política para um comprometimento legitimado com um projeto de maior competitividade sistêmica, justiça social e ambiental e de avanço das opções estratégicas (BRANDÃO, 2004, p.15).

As políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo a desigualdade entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade. A articulação e a mobilização dos atores locais são importantes para que as regiões se tornem politicamente relevantes, criando condições de sustentabilidade para a implementação novos modelo de gestão do território. O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca, numa ampla visão, a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional (BRANDÃO, 2004).

Neste sentido, Casarotto Filho (2002) (um dos fundadores do FORUMCAT), exemplifica como um projeto de valorização territorial em Santa Catarina pode funcionar, exigindo uma série de entidades participantes do processo.

[...] por exemplo, num projeto como o do Vale da Uva e do Vinho, na região do Vale do Rio do Peixe, é necessário que participe a Epagri (que entende de uva e de vinho), o Sebrae e Santur com programas de turismo, Associações patronais para estimular cooperação ou mesmo consórcio entre as vinícolas, Universidades e Senai/Senac na Capacitação, BRDE/BADESC no financiamento às cantinas e produtores rurais, DER e Associação dos Municípios, valorizando as rodovias, criando pátios, etc. Um projeto de valorização territorial, hoje, é tão complexo que necessita de uma plataforma interinstitucional para gerenciá-lo. A ADR (Agência de Desenvolvimento Regional) não faz, mas articula as parcerias e gerencia projetos e deve ser criada como um consórcio das instituições públicas e privadas que atuam na região (CASAROTTO FILHO, 2002, p.3).

Vale registrar que o conceito de governança ou governação remete ao governo estabelecido, ou seja, a quem detém o controle das ações. Governabilidade, por sua vez, se refere ao conjunto de condições que facilitam a ação do governo, tais como conselhos, fóruns de desenvolvimento, agências de desenvolvimento, entre outros. No centro da discussão sobre governança se destaca o processo de governabilidade de baixo para cima: este tipo de ferramenta ou de modalidade é a novidade mais relevante do desenvolvimento local, mas, também, é a mais difícil de aplicar porque é baseada no conceito de participação cooperativa.

O surgimento de iniciativas locais de governança é um reflexo tanto da diminuição do Estado do Bem-Estar - assistencialista e desenvolvimentista, nos moldes em que conhecemos no pós-guerra - como das iniciativas locais de geração de emprego e de combate aos reflexos da globalização. Deste modo, a origem do desenvolvimento local ocorre também:

[...] através de uma reestruturação da administração pública, sendo que [...] as administrações centrais deram preferência a estratégias destinadas a controlar os grandes desequilíbrios (inflação, déficit público e déficit do balanço de pagamentos), os administradores locais fortaleceram suas intervenções e estímulos às iniciativas locais e à gestão de mercados locais de emprego (VÁSQUEZ BARQUERO, 1995, p.226).

Tão importante quanto a categoria de desenvolvimento é a discussão sobre o conceito de local. Neste ponto, porém, não cabe tanta controvérsia. Assim afirmam as considerações de Boisier (1999) sobre desenvolvimento local: citando a descrição feita por Di Pietro (1999), o autor sintetiza o local como um conceito relativo a um espaço mais amplo, não cabendo a sua análise sem uma referência ao espaço maior no qual está inserido, assim

como a relação que se faz entre o local/ global.

Antes de continuarmos a análise sobre desenvolvimento local cabe mais uma digressão.

Para Amaral Filho (1996, p.262), sob a ótica da teoria regional, o desenvolvimento endógeno deve ser compreendido como um processo de crescimento econômico que implique contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento seja a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Observa-se em alguns casos que o conceito de desenvolvimento local por vezes se confunde com o de desenvolvimento endógeno. Porém, ao se tratar de desenvolvimento endógeno, estão sendo privilegiadas as ações e as características territoriais que contribuem para o processo de desenvolvimento, além de se observar maior ênfase em fatores produtivos e também uma influência do conceito de industrialização endógena. De outra parte, tratar do desenvolvimento local significa privilegiar a escala espacial em que ocorre o desenvolvimento, tendo o desenvolvimento endógeno como um dos fatores fundamentais de explicação. Assim, na visão de Boisier (1999, p.173), o desenvolvimento local é sempre um desenvolvimento endógeno, mas este pode se encontrar em escalas supra-locais (com a escala regional, por exemplo).

Cabe, portanto, a esta pesquisa, tentar descobrir se a experiência do FORUMCAT quanto ao estímulo a atividades produtivas, como geração de emprego e quanto, a melhoria de vida da população na região da área de Chapecó, representa de fato uma alternativa para o desenvolvimento local. Mais do que isso, se a iniciativa é resultante de forças exógenas, ou de forças endógenas, “controladas” localmente, ou, o que é mais provável, de ambas as forças.

2.2.1 Sistemas Produtivos Locais, Clusters e a Terceira Itália.

Com objetivo de promover o desenvolvimento econômico de uma região, e não apenas o crescimento econômico, surge uma nova ótica de competição que considera que pequenas e médias empresas (PME) podem competir em um mercado globalizado. Esta nova

visão pode ser descrita como Sistemas Econômicos Locais ou Sistemas Produtivos Locais.

O Sistema produtivo Local pode ser definido como uma região fortemente estruturada, contendo um ou mais *clusters*, com um planejamento territorial com alta interação público-privada, com respeito à cultura e com o objetivo de assegurar a **QUALIDADE de VIDA** dos habitantes (CASAROTTO FILHO, 2002, p.02).

A definição de *clusters* se funde/articula fortemente com a noção de distritos industriais, que podem ser assim referidos:

São caracterizados como concentrações geográficas de firmas setorialmente especializadas, principalmente as PMEs, onde a produção tende a ocorrer verticalmente desintegrada e em meio a relações inter-firmas a montante e a jusante (fornecedores-clientes), mercantis e não mercantis e simultaneamente cooperativas e competitivas (LINS, 2000, p.235).

Os *Sistemas Econômicos Locais Competitivos* ou *Sistemas Produtivos Locais* derivam do planejamento regional que pretende obter aglomerações econômicas competitivas (os chamados *clusters* “virtuosos”) e, principalmente, qualidade de vida na região. Porter (1999, p.73) definiu aglomerado da seguinte maneira: “um aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares”.

A grande diferença da abordagem do Desenvolvimento do Sistema Produtivo Local para a abordagem da *análise de cluster* são os objetivos de suas análises, de seu planejamento e de sua intervenção.

Enquanto a abordagem da análise de cluster busca melhorar sua competitividade, a abordagem do Desenvolvimento Local, ou de estruturação de um Sistema Produtivo Local busca a qualidade de vida na região. A macro rede formada e os mecanismos de integração são fruto de um planejamento territorial mais abrangente que a simples análise da cadeia produtiva ou análise do cluster (CASAROTTO FILHO, 2002, p.3).

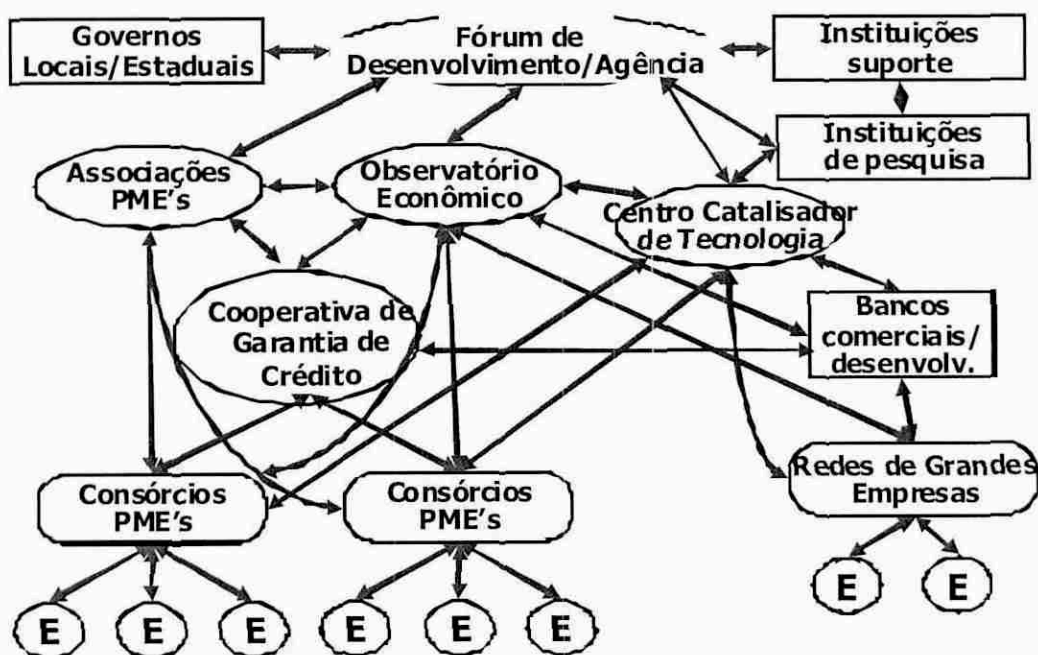
Na Itália, esse modelo de industrialização baseado na cooperação dos atores locais

em prol de objetivos regionais configurou grandes avanços. Na visão de Raud (2003), as instituições locais começaram a intervir mais diretamente no setor econômico, criando áreas para as PMEs, favorecendo a formação profissional e estimulando o agrupamento das empresas: “isso compõe o que se chama de serviços reais, em oposição aos serviços financeiros (incentivos fiscais ou empréstimos, necessários mais não suficientes)” (RAUD, 2003, p.17).

O caso italiano de destaque foi o da Emilia Romagna, onde se criou, em 1974, uma agência regional para avaliação econômica do território que fornecia informações sobre patentes e os mercados estrangeiros. Com ajuda do governo regional essa instituição, implantou nas áreas mais fracas centros de formação e de serviços (RAUD, 1999).

Um Sistema Produtivo Local, típico do Norte da Itália, pode ser resumido pela Ilustração 1.

FIGURA 1: Representação da macrorrede de um Sistema Produtivo Local Estruturado.



OBS: E - Pequenas empresas

□ - Aparato institucional existente

○ - Instrumentos de integração a serem criados para dar competitividade

Fonte: Casarotto Filho e Pires (2001).

Cabe salientar, conforme analisam Casarotto Filho e Pires (2001), que a sinergia dentro de um sistema econômico local é impulsionada por mecanismos de integração. Uma região tem mecanismos de integração de quatro graus. Os de primeiro grau são os consórcios de pequenas e médias empresas, cadeias de fornecedores de grandes empresas, consórcios de marca e outras formas de cooperação entre as empresas. Os mecanismos de integração de segundo grau são compostos por associações empresariais pró-ativas, cooperativas de crédito ou instituições de garantia de crédito, são integradas por empresas e redes de empresas. Por sua vez, os mecanismos de integração de terceiro grau são formados por todos os atores interessados no desenvolvimento da região (empresas, governos, bancos, universidades, escolas técnicas, entre outros). Como exemplo, poderia se ter um Observatório Econômico, desenvolvendo cenários para a vocação regional, ajudando a manter a competitividade da região, conforme a nova visão de inteligência competitiva (KALNIN, 2004). Por fim, o mecanismo de integração de quarto grau seria a Agência de Desenvolvimento da Região, um mecanismo operativo de um Fórum de Desenvolvimento. Esse mecanismo da Agência, em várias microrregiões da Europa, especialmente na Itália e Portugal, tem sido a mola propulsora que identifica potencialidades regionais, idéias de associativismo, analisa viabilidade e assiste parceiros na implementação dos projetos (KALNIN, 2004).

Como se pode observar, um dos pré-requisitos para o sucesso de um Sistema Econômico Local Estruturado é a presença de um Fórum Local de Desenvolvimento cuja idéia predominante é o debate de projetos, sugestões, interações para a região de atuação das Agências de Desenvolvimento Regionais, (ADRs) que são os braços operacionais do Fórum. Com o aporte de uma estrutura técnica e profissional, a ADR executa os projetos e ações decididas nos Fóruns para promoção do desenvolvimento local da região. Este marco de referência conceitual será usado na análise sobre o caso do Fórum Integrado da Região Oeste e sua Agência de Desenvolvimento, o Instituto Saga.

2.3. Planejamento regional no Brasil: rumo à ênfase na dimensão local

As disparidades regionais no Brasil são frutos de processos históricos do processo de acumulação do capital, com fatores determinantes e específicos em função da estrutura

social, econômica e cultural herdada. Com a mudança no padrão de acumulação a partir de 1930, o capital cafeeiro se tornou a principal fonte dos investimentos no Brasil, e até meados de 1940 e 1950 São Paulo foi o Estado mais beneficiado, aumentando ainda mais as disparidades regionais. Para Lavinas, Carleial e Nabuco (1993), o planejamento governamental é uma experiência recente das economias capitalistas. No Brasil, data dos anos 1950, com o Plano de Metas que norteou o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), e, juntamente a ele, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, para exercer a ação planejada na região Nordeste.

O período que antecedeu o Plano de Metas, chamado de fase da industrialização restringida, vai até 1955. É restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação eram insuficientes para que se implantasse o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, auto-determinando o processo de desenvolvimento industrial. O efeito de estímulo ocorre quando a demanda por importações é puxada pela indústria nacional e pela expansão da demanda urbana. O movimento de industrialização pesada, de 1955 a 1970 reforçou a concentração industrial em São Paulo, Guimarães Neto (1997) resume esse período de desenvolvimento desigual no espaço territorial brasileiro, destacando que a história econômica recente das regiões brasileiras se confunde com o projeto industrializante que terminou por estimular uma rápida e violenta oligopolização de nossa economia.

Nesse contexto, acelerou-se a formação de um mercado interno nacional (mesmo que desigual), e uma nova forma de funcionamento da economia se estabelece, pautada em políticas de desenvolvimento regional voltadas cada vez menos às bases locais e cada vez mais às nacionais.

Em resumo, nos anos 1960 e 1970, assistimos a mudanças importantes nas estruturas produtivas das regiões, com grandes obras e investimentos sendo impulsionados tanto pelo Setor Público como em parceria deste com o setor privado. Os Planos Regionais foram embutidos nos PND's dos anos setenta e tornaram-se diretrizes da década. O planejamento regional federal se fez nas regiões através de agências regionais – como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a SUDENE, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), e, dos Bancos Regionais - Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA). No Sul, ao lado da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), o planejamento regional é exercido mediante articulação de governos estaduais para realização de ação conjunta, como destaca

Fonseca (1988).

Os anos de 1980 começaram com uma profunda crise iniciada por dois fatores: as rígidas restrições externas, provocadas por dois choques do petróleo, e o aumento dos juros estadunidenses. Com isso, tanto por limitações técnicas quanto financeiras, houve diminuição da capacidade do Estado brasileiro *em financiar projetos de desenvolvimento*. Esse quadro se agravou quando a crise da dívida externa e a prioridade do controle da inflação comprometeram, principalmente, as ações de curto prazo.

Segundo Guimarães Neto (1997), aumentaram os níveis de pobreza na década de 1980 em comparação com a década de 1970, e ocorreu, no Sudeste, Sul e Centro Oeste um aumento de suas participações no total de pobres. Esses resultados contribuem para a conclusão de que o impacto da crise e a instabilidade da economia brasileira agravaram mais as regiões urbanas e industriais do país, concentrado no Sudeste e Sul. Nas últimas duas décadas, assistimos a uma diminuição da capacidade do Estado brasileiro em conduzir políticas voltadas ao desenvolvimento regional. Houve um claro contraste com a década de 70, pois naqueles anos a disponibilidade de recursos possibilitava o investimento em infraestrutura nas regiões mais carentes.

Segundo Lins (2003), com a Constituição Federal de 1988, houve uma reconsideração das relações entre os níveis de governo que resultou em um aumento das atribuições dos estados, federações e municípios. Tentou-se imprimir uma descentralização governamental, mas foi constatado que adentrou-se a década de 90 sem que as condições de planejamento fossem de fato recompostas, como consequência da nova Constituição, passou-se a focar somente nos elementos programáticos operacionais, ligados ao orçamento. A década de 1990 também passou por grandes desafios, principalmente pelo lado das mudanças macroeconômicas, agravando ainda mais as disparidades regionais.

Para Bandeira (2006), o nível de atuação do governo federal foi criticar a utilização exclusiva das Macrorregiões como referência para as políticas de enfrentamento das desigualdades regionais. Vários estudos mostraram a existência de uma acentuada heterogeneidade no interior dessas áreas, onde coexistem zonas “pobres” e “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”. Formou-se, progressivamente, um forte consenso sobre a necessidade de utilizar novas escalas, em adição à das Macrorregiões, para tratamento da temática territorial e para o enfrentamento das desigualdades regionais no país. Como resultado, avançou-se na institucionalização, recentemente, de uma nova política federal de desenvolvimento regional, que propõe a adoção de múltiplas escalas e reconhece a

necessidade de que as políticas regionais atuem em novos níveis territoriais, mais adequados para a articulação com a sociedade civil e para a mobilização do potencial endógeno das regiões:

A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional.¹

Fato semelhante ocorreu em muitas Unidades da Federação, onde foi percebida a inadequação do uso exclusivo da escala municipal para o planejamento e para a gestão das ações desenvolvidas pelas administrações estaduais. Em consequência, vários governos estaduais têm buscado implantar esquemas de regionalização administrativa. Muitas dessas tentativas não alcançaram resultados expressivos, e algumas foram efêmeras, não sobrevivendo à gestão em que foi tentada a sua implementação. Santa Catarina e Rio Grande do Sul estão, seguramente, entre os estados que mais têm persistido nesses esforços, e nos quais maiores avanços podem ser observados.

1 BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional –(s.d.), pp. 13-14

CAPÍTULO III - PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EM ESCALA TERRITORIAL: SANTA CATARINA EM QUESTÃO

3.1 Incorporação da dimensão espacial na gestão pública e na promoção do desenvolvimento: esboço da trajetória

Em Santa Catarina, o planejamento governamental de políticas públicas para promoção do desenvolvimento é relativamente recente, datando da metade da década de 50, acompanhando as atividades de planejamento em nível nacional. Destaca-se o POE (Plano de Obras e Equipamentos) como o primeiro plano de atuação de poder público no Estado, em meados de 1956/60, sob o governo na esfera federal de Juscelino Kubitschek. Segundo Mattos (1978), seu enfoque foi estritamente aplicado em quatro itens: estradas de rodagem; energia elétrica; agricultura; e educação e cultura.

Embora fosse o primeiro plano escrito, tratava-se ainda de um experimento inicial de planejamento no estado. Sua vigência foi inicialmente projetada para dez anos, tendo sido interrompida em 1960 para dar lugar ao Plano de Metas do Governo – PLAMEG, por ocasião da mudança de governo, de Irineu Borhausen para Celso Ramos (BIRKNER, 2006). Em 1966, na sua reedição, reafirma os propósitos anteriores e compromete-se com a melhoria do serviço público no Estado e o estímulo à pesquisa, viabilizada com a criação da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (UDESC).

O PLAMEG teria sido uma resposta às dificuldades iniciais do primeiro ensaio de planejamento governamental catarinense. O problema do POE foi a falta de dados estatísticos, que reduziu a eficiência dos diagnósticos, não permitindo uma maior eficácia na formulação de políticas de desenvolvimento. E a formulação do PLAMEG foi facilitada pela ação da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), que decidiu elaborar um diagnóstico da situação socioeconômica catarinense (ABREU, 2000, p.160).

Os anos 60 foram marcados pelo PLAMEG, nas suas duas versões. A lei que cria o PLAMEG I, em 1961, institui fundos, unifica tributos, autoriza a constituição de sociedades de economia mista e a participação em sociedades existentes. Cria o orçamento plurianual, o que destina recursos específicos na melhoria da qualidade de vida, na infra-estrutura e para

expansão econômica, através de financiamentos do até então recém criado BDE – Banco de Desenvolvimento do Estado, futuramente transformado no formato de banco comercial, o conhecido BESC. Recursos também vinham do BRDE e do FUNDESC – Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BIRKNER, 2006, p. 58).

A década de 70 inicia com o governador Colombo Sales, e um novo plano de desenvolvimento foi criado, chamado PCD (Plano Catarinense de Desenvolvimento). Porém a mudança não significou uma ruptura com a filosofia do PLAMEG. Na influência do chamado “milagre econômico”, grandes investimentos possibilitaram melhorias nas infra-estruturas e estímulos à produção industrial; avanços na integração espacial do estado despontaram nas realizações do período.

Segundo Lins (2000), não menos importantes foram as tentativas de promoção do desenvolvimento em nível microrregional apoiadas pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC), com expressão no fortalecimento do parque industrial inclusive pelo incentivo à instalação de novas unidades produtivas. A instituição do PLAMEG dos anos 1960 em Santa Catarina, apoiado pelo “milagre econômico” e norteado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), produziu resultados expressivos que foram ressoados na década de 1970, como vemos na tabela abaixo.

TABELA 1 – Crescimento do PIB: Santa Catarina e Brasil (%), 1971-79.

Ano	Santa Catarina	Brasil
1971	11,79	14,72
1972	12,00	11,34
1973	15,06	13,86
1974	13,50	10,85
1975	12,69	7,10
1976	13,27	8,46
1977	7,46	4,68
1978	12,09	4,04
1979	8,8	6,50

Fonte: Birkner (2006, p.60).

Resumindo, os anos 1970 registraram a elaboração de planos estaduais de Governo - o PCD, de 1971/74, Plano de Governo-PG, de 1975/79, e o Plano de Ação-PA, de 1979/83, que, embora vinculados à gestões governamentais específicas, tinham em comum o fato de ressoar, quase sempre, as iniciativas em escala federal, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Evidentemente, esse tipo de cenário apresentou ao mesmo tempo um problema, pois evidenciou que o grande impulso de crescimento econômico não era diferente do modelo marcado pela preocupante evasão rural. Isso afetou o que algumas visões apologéticas costumavam chamar de modelo catarinense de desenvolvimento, marcado, segundo tais apreciações, inclusive por certa estabilidade das condições em meio rural, sobretudo pela força da agricultura familiar. De fato como podemos ver na tabela 2 abaixo:

TABELA 2 – Taxa média anual de crescimento da população total, urbana e rural, em 1960-80 (%a.a)

Situação	1960-70	1970-80	1960-80
Urbana	6,1	5,6	5,9
Rural	1,4	-1,2	0,1
TOTAL	3,1	2,3	2,7

Fonte: Cunha (1992, p.86).

Este cenário pode ser caracterizado pela velocidade das mudanças tecnológicas nas atividades rurais, aliado ao esgotamento das fronteiras agrícolas. Isso levou à constituição de excedentes populacionais que só parcialmente puderam ser absorvidos nos centros urbanos (CUNHA, 1992).

O que preocupa é a velocidade do processo das mudanças, principalmente quando ocorre em fase cíclica de declínio das atividades econômicas. O que ocorreu entre as décadas de 60 e 80 foi uma perda da população economicamente ativa na agricultura catarinense. Enquanto isso, o movimento é inverso na indústria, onde esse número quase quadriplica a sua participação no total, como revela a tabela 3 abaixo:

TABELA 3 – População economicamente ativa, segundo setor de atividade – 1960, 1970, 1980 (%).

Setor	1960	1970	1980	Variação no período
Primário	63,10%	53,20%	32,20%	-49%
Secundário	12,70%	20,50%	33,00%	259,80%
Terciário	24,20%	26,30%	34,80%	43,80%

Fonte: Cunha (1992, p.87).

Institucionalmente, os investimentos para a industrialização catarinense foram realizados de forma substancial por meio de financiamentos governamentais. Assim destaca-se a criação do BRDE em 1961, responsável pelo financiamento de inúmeras empresas. Na mesma linha, o Banco de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), criado em 1975 para implementar as políticas públicas de financiamento, concentrando suas operações no setor industrial (BIRKNER, 2006).

Vale observar que a elaboração do PCD (Plano Catarinense de Desenvolvimento), em 1971, parte da iniciativa do governo estadual em promover um levantamento das demandas regionais com representantes das comunidades regionais das recém criadas associações de municípios, estabelecidas em doze regiões do Estado. Decorrencia do PCD é a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SCD), que passaria a planejar de forma global o desenvolvimento.

No fim da década de 70, a deterioração das condições econômicas gerais contribuiu decisivamente para que as ações de governo se contraíssem, um processo que ganhou contornos preocupantes na década de 80. Nos primeiros anos, tentou-se a montagem descentralizada de um plano governamental, mas a continuação desta experiência evidenciou-se impraticável, seja pelo despreparo da administração em seus níveis técnicos e políticos, seja pela falta de determinação do governo. Santa Catarina acusou interrupção da longa trajetória de crescimento em boa medida devido às crises vivenciadas pela economia brasileira, traduzidas pelo descontrole inflacionário e pela crise financeira.

Na segunda metade da década de 80, Santa Catarina viu nascer o primeiro plano regional elaborado em termos físicos-territoriais. Trata-se do PRDU (Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina), realizado pelo então Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, com participação financeira e técnica do governo Federal,

como o IPEA. Também fruto de trabalhos realizados desde os anos 80, Santa Catarina registrou a elaboração, em 1990, do Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico (PIDSE), marcado muito mais pela descrição da situação de cada município, com indicações de oportunidades de investimento. Esse programa evidenciou um certo interesse na descentralização da ação pública (LINS, 2003).

Na visão de Raud (1999), todos esses programas mostram que os meios utilizados são bastante tradicionais, sendo essencialmente financeiros, e são favoráveis sobretudo às grandes empresas.

No início da década de 1990, a economia estadual entrou novamente em recessão devido à crise macroeconômica provocada pela política do governo Collor. A influência da indústria na geração de emprego na década de 80 foi bastante reduzida em comparação aos últimos anos períodos históricos. Acompanhado a quase estagnação da economia brasileira, a indústria catarinense proporcionou somente 9.000 empregos por ano entre 1980 e 1989, contra 15.000 na década de 70 (CUNHA, 1992). Esse decréscimo tem impactos sociais extremamente graves, uma vez que a indústria não consegue absorver todos os jovens que anualmente ingressam ao mercado de trabalho, nem os imigrantes rurais que buscam novas oportunidades nos pólos industriais (RAUD, 1999).

A realização que parece ter desencadeado uma maior participação das Associações de Municípios diz respeito ao Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico – PBDEE, que cobriu o intervalo de 1992 a 1999. Foi o primeiro elaborado de forma descentralizada, através de uma parceria entre o Governo do estado e as Associações de Municípios (SIEBERT, 2001). Destacando-se como um programa integrado, sustentável e equilibrado, o PBDEE foi implementado com base em convênios com as 21 Associações de Municípios e implicou na realização periódica de seminários e workshops em que se expunham os resultados dos trabalhos e ocorriam trocas de informações entre os agentes envolvidos. Apesar das dificuldades encontradas, como a da grande heterogenidade das equipes técnicas montadas nas Associações de Municípios, a experiência revelou-se importante, tendo apoio do governo posterior.

No bojo da crise econômica dos anos 90, aumentaram as iniciativas de políticas descentralizadas, devido à concentração espacial e econômica da indústria. Observa-se uma concentração espacial e econômica da população em direção as áreas urbanas. Nesse quadro, as políticas de desenvolvimento territorial em Santa Catarina tem como objetivo a redução dos desequilíbrios regionais, através da criação de políticas protagonizadas na interação dos

agentes privados e públicos com base na participação da população local, buscando-se ao máximo os potenciais de cada região, respeitando suas “vocações”. O Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT) surge neste contexto.

3.2 O Fórum Catarinense de Desenvolvimento: histórico de uma iniciativa

O primeiro Fórum de Desenvolvimento Integrado de Santa Catarina foi criado em Chapecó, em 1995, uma experiência que surgiu da iniciativa da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), a segunda mais antiga do estado, com sede na mesma cidade. O Fórum começou a por em prática ações para instalação e funcionamento de uma Agência de Desenvolvimento, nos mesmos padrões que foram observados em experiência italiana. A primeira ação efetiva foi estabelecer uma comitiva de prefeitos do Oeste para conhecerem a região de Emilia Romagna, na Itália. Tal lugar era considerado a “Meca” do desenvolvimento regional, e, segundo os participantes, foi em Bolonha que essa comitiva identificou um modelo (já destacado no capítulo 2) cujas condições sócio-econômicas mais se assemelhavam com o Oeste catarinense. Essa comitiva estabeleceu contatos com o Instituto de Pesquisa Nomisma, o que resultou na contratação de alguns pesquisadores para virem ao Brasil e, assim, possibilitar um estudo sobre as potencialidades do desenvolvimento regional no oeste catarinense. As conclusões sobre o trabalho dos pesquisadores italianos, a grosso modo, sinalizaram dois problemas no Oeste do Estado: a cultura individualista, bastante evidente nas atuações isoladas de empresários e poder público, acarretando uma estrutura de sobreposição; a distância entre o povo e o poder.

Também em novembro de 1995 diversas entidades do Estado, como a SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico), antes de ser a SPG (Secretaria de Estado do Planejamento), o BRDE, a FIESC, o SEBRAE, apoiaram a realização do I Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional em Florianópolis, organizado pela consultora Aníta Pires, onde foi destacada a participação da Sociedade Nomisma, de Bologna. No dia seguinte ao seminário, técnicos de diversas instituições públicas e privadas reuniram-se no 12º andar da SDE para criar o Comitê Provisório do que seria mais tarde o Fórum Catarinense de Desenvolvimento.

Em abril de 96 foi então assinada, em palácio, com a presença do Governador do Estado, a ata de criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, e tomava posse como coordenador, o BRDE, através do seu então presidente. O FORUMCAT foi criado com dois grandes objetivos: reunir as entidades públicas e privadas que se dedicam de uma forma ou outra ao desenvolvimento do Estado, e implementar em cada microrregião um Fórum e, posteriormente, uma Agência de Desenvolvimento nos moldes das modernas Agências de Desenvolvimento européias (CASAROTTO FILHO, 2002).

Desde o surgimento do Fórum do Oeste, em 1995, uma de suas iniciativas mais destacadas e arrojadas foi a criação de uma agência própria de desenvolvimento regional, denominada Instituto Saga, coordenada por técnicos de empresas governamentais, como Epagri e o Cidasc, além de professores da Universidade do Oeste do Estado – UNOESC, (BIRKNER, 2006). Imediatamente após o surgimento da experiência do primeiro Fórum Regional, foi o movimento de técnicos e políticos concentrados na capital do estado, que resultou na formação de uma entidade que passou a fomentar a criação dos fóruns regionais posteriores: trata-se do já mencionado FORUMCAT.

Em 1996, a Federação das Indústrias de Santa Catarina -FIESC, através do IEL- Instituto Euvaldo Lodi, trazia a Santa Catarina o IAD – Instituto Alemão do Desenvolvimento, que, a par de avaliar a competitividade de alguns dos pólos industriais de Santa Catarina, trouxe também a noção de “competitividade da região”. A visão norteadora da reflexão era que a competição hoje se dá entre regiões. Uma pequena empresa necessita de sua região, da sua fama, de instrumentos de apoio tecnológico e de informação, para ser competitiva. A partir daí, nota-se uma mudança de postura das instituições (BRDE, FIESC, BADESC, SEBRAE, EPAGRI) para uma atuação mais coletiva com ênfase regional: consórcios de exportação, desenvolvimento de pólos, financiamentos cooperativos, agroindústria familiar coletiva (CASAROTTO FILHO, 2002).

Criado em abril de 1996, o FORUMCAT iniciou o processo de fomento à criação de fóruns regionais de desenvolvimento em cada microrregião catarinense, respeitada a divisão por associações de municípios. Das 21 microrregiões, 16 criaram Fóruns de Desenvolvimento. Os dois governos estaduais do período (de Paulo Afonso e de Esperidião Amin) apoiaram o processo através da Diretoria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional, mas sem exigir uma obrigação de criação dos Fóruns/Agências.

Em março de 1998 foi criada a Agência FORUMCAT, com o objetivo de ser o braço operacional do Fórum. Seu objetivo era reunir condições para instrumentalizar,

viabilizar e implementar, em termos técnicos e administrativos, criando condições em prol da criação de projetos voltados para escala do desenvolvimento local/regional. As ADRs (Agências de Desenvolvimento Regionais) também são um importante instrumento de Governabilidade na medida em que atuam como braços operacionais dos fóruns, articulam as parcerias regionais público-privadas para execução de projetos de valorização territorial e também infra-estruturais. Um Fórum de Desenvolvimento é um instrumento de alto interesse para levantar as prioridades regionais e levar essas prioridades às Agências, contribuindo para a governabilidade.

Segundo seu regimento interno (disponível no site www.forumcat.org.br, consultado em 15/09/2008), o Fórum Catarinense de Desenvolvimento é um órgão técnico de aconselhamento de diretrizes para o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, e sua estrutura organizacional é composta por uma:

1) Assembléia Geral

A Assembléia Geral da Agência FORUMCAT, órgão supremo para decidir todos os assuntos relativos aos objetivos sociais e tomar as resoluções que julgar necessário é constituída pelos sócios fundadores e mantenedores. Entre suas principais funções cabe a aprovação a prestação de contas, o relatório anual de atividades, e deliberar sobre as origens e aplicações dos recursos.

2) Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização e será composto por 3 (três) membros efetivos e 3 (três) membros suplentes, eleitos pela Assembléia Geral que elege os membros do Comitê Gestor. Compete ao Conselho Fiscal fiscalizar a gestão do Comitê Gestor e da Diretoria Executiva.

3) Comitê Gestor

O Comitê Gestor é o órgão de administração da Agência FORUMCAT, e será composto por 5 (cinco) membros efetivos, dentre os associados fundadores e mantenedores, assim constituídos: Vice-Presidência de Articulação Empresarial, representando as

Federações, Associações e Sindicatos Patronais; Vice-Presidência de Articulação de Fomento, dentre as instituições financeiras BRDE, BADESC, BESC, FINEP, BB e CEF; Vice-Presidência de Articulação de Entidades Regionais, representando as entidades que atuam em desenvolvimento regional, tais como as Agências de Desenvolvimento Regional e as Universidades Regionais; Vice-Presidência de Articulação de Entidades Governamentais, representando os órgãos governamentais voltados ao desenvolvimento, governo estadual e nacional e as universidades UFSC e UDESC; Vice-Presidência de Articulação de Municípios e Associações de Municípios, representando os Municípios Catarinenses através da Federação Catarinense de Municípios - FECAM e das Associações Microrregionais de Municípios.

Ao Comitê Gestor compete: planejar, definir, propor e incentivar a implementação das Políticas de Desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina, recomendando a Assembléia Geral a execução de ações para o alcance desses objetivos; Aprovar a elaboração e contratação de estudos, programas, projetos e serviços, a realização de serviços para terceiros e a utilização por terceiros de informações e dados pertencentes à AGÊNCIA FORUMCAT.

4) Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é um órgão técnico da AGÊNCIA FORUMCAT e será constituída de um Diretor Executivo, de funcionários e estagiários contratados, cedidos ou terceirizados, para executar as atividades operacionais, programas, projetos e ações determinadas pelas deliberações da Assembléia Geral. Representar a AGÊNCIA FORUMCAT, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, nas relações com terceiros, com o governo da União, do Estado e municipal, suas autarquias e em órgãos ou instituições que o mesmo se relacione, conjuntamente com o Presidente.

À essa instância compete a) viabilizar a contratação de profissionais, a ceder ou disponibilizar servidores públicos dos Órgãos do Governo Federal, Estadual ou Municipal e de órgãos e instituições colaboradoras, para execução de projetos e serviços inerentes aos objetivos sociais e b) captar, movimentar e dar destino aos recursos financeiros conjuntamente com o Presidente;

A criação do FORUMCAT foi vista com bons olhos tanto no estado como no cenário nacional, sendo até mencionado como exemplo de como impulsionar o

desenvolvimento articulado das regiões. Na coluna no jornal Folha de São Paulo do dia 09/01/1998, intitulada "A Nova Itália e Santa Catarina", o jornalista e economista Luis Nassif destacava a importância de Santa Catarina ser um dos Estados onde esses conceitos (destacada na seção 2.2.1 desta monografia),

começaram a ser implantados, a partir da criação do **Fórum Catarinense de Desenvolvimento**. O fórum é um espaço de discussão das questões de desenvolvimento (...) Dele participam mais de **70 instituições ligadas** ao tema desenvolvimento, visando integrar suas ações, evitando a dispersão de esforços e de recursos.

O instrumento de ação do fórum são câmaras setoriais, com entidades que atuam em um mesmo setor profissional. Abordam-se desde questões estruturais até desenvolvimento tecnológico e crédito ao desenvolvimento. As câmaras discutem problemas comuns e buscam soluções por meio das parcerias entre as entidades participantes.

Mas a ação mais significativa do fórum -diz Boing- tem sido o trabalho de sensibilização das lideranças das regiões para a criação dos fóruns regionais de desenvolvimento -um projeto da mesma natureza das **Agências de Desenvolvimento Local**, desenvolvidas no mesmo período pela Secretaria de Ciência e Tecnologia de São Paulo. Esses Fóruns de Desenvolvimento Regional são constituídos a partir de **um pacto social e territorial entre os agentes locais de desenvolvimento**, onde se definem os principais problemas regionais, planejam-se as soluções e alinham-se os projetos considerados prioritários para a região. Segundo Boing, as diferenças em relação ao processo tradicional são da seguinte ordem:

- a) é um processo participativo e democrático;
- b) o planejamento das ações é local e não centralizado;
- c) a região passa a ter um projeto de desenvolvimento local onde cada entidade tem sua participação, em vez de cada entidade ter seu projeto para a região;
- d) as ações deixam de ser individualizadas e passam a ser coletivas;
- e) promovem-se as parcerias público/privadas.

O Fórum Catarinense de Desenvolvimento foi criado em 1996 e começou a operar em 1997. Durante o ano, foram implantados cinco fóruns regionais quatro estão em constituição, de um total de 19 regiões do Estado.

O mais avançado é o de Chapecó, onde já está sendo implantado projeto de desenvolvimento local com diversos mecanismos capazes de estimular e dar suporte a novas empresas na região. **Os mecanismos desenvolvidos nesse fórum são os seguintes:**

- a) **"Observatório Econômico"**, que concentra e gera informações socioeconômicas, identifica nichos de mercado e monitora a situação das empresas e a necessidade de intervenção pública;
- b) **"Cooperativa de Garantia de Crédito"**, que faz a interface banco-empresa, oferece garantia aos créditos tomados pelas pequenas e médias empresas (PMEs), capacita os associados e estimula a associação entre empresas;
- c) **"Consórcio de Tutela e Valorização do Feijão"**, com a missão de melhorar a preparação técnica desse produto, estandarizar, organizar a oferta, incrementar a rentabilidade e melhorar a sua colocação no mercado;
- d) **"Marca Guarda-Chuva dos Produtos Agrícolas"**, que objetiva valorizar a imagem da qualidade da agricultura regional e diferenciar os seus produtos no mercado (a exemplo do que ocorreu com a batata de Bologna, já relatado pela coluna);
- e) **desenvolvimento de associações de PMEs** para criar redes de apoio e confiança para as PMEs e facilitar o acesso a serviços e programas de desenvolvimento;
- f) **mecanismos de incentivos empresariais** visando diagnosticar as linhas de incentivo e concessões de investimentos e estabelecer um pacto territorial e atrair novos investimentos (NASSIF, 1998).

Em 1998, a região da AMOSC criou sua Agência de Desenvolvimento, o Instituto SAGA, para por em prática os projetos regionais como o Consórcio de Marca de produtos agroindustriais, que se olhará com mais detalhe no próximo capítulo. A partir daí Santa Catarina registrou uma sucessão de instalações de Fóruns Regionais de Desenvolvimento, seguindo as localidades das respectivas associações de municípios:

QUADRO 1 – Fóruns Regionais de Desenvolvimento.

Legenda	Fórum Regional	Região
1	Fórum de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste Catarinense	AMEOSC
2	Fórum de Desenvolvimento da Região da AMERIOS	AMERIOS
3	Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado	AMOSC
4	Fórum de Desenvolvimento Regional do Alto Uruguai Catarinense	AMAUC
5	Fórum de Desenvolvimento do Meio Oeste Catarinense	AMMOC
6	Fórum de Desenvolvimento da Região do Planalto Sul Catarinense	AMPLASC
7	Fórum de Desenvolvimento da Região do Alto Rio do Peixe	AMARP
8	Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado do Planalto Norte	AMPLA e AMURC
9	Fórum para o Desenvolvimento Integrado Sustentável da Serra Catarinense	AMURES
10	Fórum de Desenvolvimento Regional do Alto Vale do Itajaí	AMAVI
11	Fórum de Desenvolvimento Regional do Médio Vale do Itajaí	AMMVI
12	Fórum de Desenvolvimento da Região da AMUREL	AMUREL
13	Fórum de Desenvolvimento da Regional da Foz do Rio Itajaí	AMFRI
14	Fórum de Desenvolvimento da Região Carbonífera	AMREC
15	Fórum de Desenvolvimento da Região do Extremo Sul Catarinense	AMESC

Fonte: www.forumcat.org.br, consultado em 05/10/2008.

Em 2001 o SEBRAE apoiou financeiramente o Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional/Setorial, numa parceria com o IEL (executor), e com apoio da SDE e do BRDE. Esse programa visava diagnosticar e ajudar a planejar o desenvolvimento de 14 microrregiões num prazo de três anos, ao mesmo tempo criando uma Agência de Desenvolvimento em cada uma das microrregiões para pôr em ação os projetos. Vale lembrar que os projetos são sempre validados pelo Fórum de Desenvolvimento do local. O programa 2002/2004 tinha como objetivo implantar 7 Agências - Meio Oeste, Rio do Peixe, Planalto Norte, Região da Laguna, Carbonífera, Extremo Oeste e vale do Tijucas – que, somadas às duas anteriores (Oeste e Serrana), totalizariam 9 Agências já em operação. O mapa a seguir apresenta um quadro da situação:

FIGURA 2: Fóruns Regionais de Desenvolvimento e Agências de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina.



Fonte: Casarotto Filho (2002, p.02)

3.2.1 Realizações no âmbito do Fórum Catarinense de Desenvolvimento

As realizações do Fórum Catarinense de Desenvolvimento desde sua criação, resumidas no quadro 2, refletem a idéia do que podem significar as estruturas perante a sócioeconomia do estado. A principal ferramenta de atuação do FORUMCAT foi a promoção de encontros, seminários, workshops, com o objetivo básico de disseminar a importância das iniciativas em escala regional-local.

Desde os primeiros passos para sua formação, em 1996, o FORUMCAT vem desempenhando o papel de articulador para a formação das redes locais de cooperação entre os atores políticos em cada região. Fazendo parte das suas diretrizes, esse é o trabalho que a entidade mais tem feito, e, nesse sentido, pode se dizer que tenha alcançado êxito, uma vez que já no ano de 1999 havia criado entidades regionais do gênero no estado, entre fóruns e agências regionais (BIRKNER, 2005). Dessa maneira, é difícil refutar o ponto de vista de que as iniciativas protagonizadas no âmbito do Fórum Catarinense de Desenvolvimento apresentam um considerável ineditismo em Santa Catarina, a julgar pelo que deixou entrever o breve histórico das iniciativas de planejamento do desenvolvimento do estado, apresentado no Quadro 2 (LINS 2003).

QUADRO 2 – Principais realizações do Fórum Catarinense de Desenvolvimento com relação às atividades de promoção do desenvolvimento, 1996-2001.

Ano	Realizações
1996	<ul style="list-style-type: none"> - apoio ao Projeto para o Desenvolvimento da Região Oeste de Santa Catarina elaborado pelo Instituto Nomisma (Itália) sob a coordenação da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina e do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado da Oeste; - organização de missão técnica à para conhecer aspectos da experiência desse país na promoção das indústrias de menor porte; - organização do II Seminário Catarinense de Desenvolvimento.
1997	<ul style="list-style-type: none"> - apoio à implementação do Projeto Piloto de Desenvolvimento da Região Oeste de Santa Catarina, elaborado pelo Instituto Nomisma; - iniciativas para a criação de Fóruns Regionais de Desenvolvimento em 15 regiões do Estado; - promoção de vários workshops sobre assuntos importantes para o desenvolvimento, reunindo instituições de diferentes áreas de atuação; - criação de câmaras temáticas permanentes em Pesquisa, Desenvolvimento e Capacitação Profissional; - medidas para a criação de banco de dados com informações municipais; - participação no Projeto de Desenvolvimento Regional da Bacia do Uruguai e da Bacia do Iguaçu; - realização do III Seminário Catarinense de Desenvolvimento
1998	<ul style="list-style-type: none"> - constituição do Fórum de Desenvolvimento Regional do Médio Vale do Itajaí; - ações para a criação/consolidação de Fóruns Regionais nas áreas de Araranguá, Xanxerê, São Miguel do Oeste, Videira, Concórdia, Canoinhas, Rio do Sul e Joaçaba; - contratação de Projeto de Implementação e Qualificação dos Fóruns de Desenvolvimento de Santa Catarina (Projeto IQADE/SC) junto à Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento e à Agência de Desenvolvimento de Setúbal (Portugal); - realização de reuniões regionais e negociação de recursos com vistas ao Projeto IQADE/SC; - criação da Câmara Temática de Crédito; - realização de cursos para agentes com atuação junto aos Fóruns Regionais; - realização do IV Seminário Catarinense de Desenvolvimento.
1999	<ul style="list-style-type: none"> - realização do I Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Florianópolis); - realização da V Reunião do Fórum Nacional de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável; - realização do II Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Lages); - realização do III Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Rio do Sul); - realização do V Seminário Catarinense de Desenvolvimento Regional; - realização do I Seminário de Desenvolvimento do Planalto Norte; - realização do IV Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Treze Tilias); - constituição de 4 Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Regiões do Contestado, do Extremo Sul Catarinense, do Planalto Norte e da Grande Florianópolis); - constituição de 5 Comitês Provisórios (Regiões do Noroeste Catarinense, da Foz do Rio Itajaí, do Vale do Itapocú, do Nordeste de Santa Catarina, do Alto Irani); - visitas técnicas a diversas regiões com intuito de sensibilização, levantamento das condições dos Fóruns ou assessoria na organização destes.
2000	<ul style="list-style-type: none"> - realização do V Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Piratuba); - realização do VI Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Araranguá); - realização do VII Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (Mafra); - realização de workshop sobre Planejamento Estratégico.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - realização do VIII Encontro Estadual de Fóruns Regionais de Desenvolvimento (São Miguel do Oeste); - realização de Seminário de Integração Regional no Planalto Norte; - realização de Seminário de Integração Regional no Meio Oeste Catarinense; - realização do I Seminário para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Assessores Municipais; - encaminhamento para a implantação do Fórum de Desenvolvimento Regional da Foz do Rio Itajaí.

Fonte: www.forumcat.org.br consultado em 28/09/2008.

Um dos momentos mais emblemáticos, na definição sobre o sentido de mobilização, ocorreu em agosto de 2001. Naquele mês foi realizado em Chapecó o I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local e Sustentável. O principal objetivo foi alertar os atores políticos acerca da urgência de pensar no sentido de estratégias de cooperação. Desse encontro surgiu um documento, no qual se destacavam as principais problemáticas do FORUMCAT, observados desde sua criação.

A carta de Chapecó anuncia a insuficiência estrutural das pequenas e médias empresas e da concentração industrial nas maiores cidades, aumentando o problema urbano e o êxodo rural. Além disso, destaca a falta de participação de pequenas empresas no comércio internacional. Por fim, faz lembrar que as instituições voltadas ao desenvolvimento continuam agindo na sua maioria isoladamente.

Quanto às medidas adotadas, destaca-se o papel das universidades do estado, que, desde o surgimento do Fórum, mobilizaram-se e criaram um curso de mestrado em desenvolvimento regional (FURB), um mestrado de tipo profissionalizante (UNOESC) e três cursos de graduação em Ciências Sociais, com ênfase no desenvolvimento regional e sustentável (UNIVALI e UNIPLAC).

Cabe destacar o papel das Agências de Desenvolvimento, que até o ano de 2003 eram compostas por pequenos grupos técnicos oriundos das universidades locais e de órgãos públicos de acessória, pesquisa e extensão. A manutenção financeira desse corpo técnico tem sido feita através da disponibilização parcial ou integral dos profissionais das universidades, associações de municípios e associações comerciais. Todos os integrantes recebem curso de capacitação especial de 160 horas aplicados segundo metodologia do IEL, integrante do FORUMCAT (BIRKNER, 2005).

Em 2005, foi realizado a I Oficina de Trabalho do FORUMCAT, com apoio do BRDE, FECAM, SPG e IEL, e seu objetivo foi avaliar processo de desenvolvimento e consolidação das ADRs; Identificar os principais desafios para o fortalecimento das ADRs; Estruturar os projetos estratégicos para a consolidação das ADRs no plano de 2005/2006.

Percebe-se que com a eleição para governador, em 2002, o fórum deixa de ser o protagonista nas ações voltadas ao desenvolvimento em escala local/regional, e passa a atuar como mero figurante. Cabe ressaltar que a Agência da região Oeste, o Instituto Saga, foi a que demonstrou maior “fôlego” nas suas atuações. Na próxima seção destacamos o surgimento das Secretarias Regionais de Desenvolvimento, e como é formada sua estrutura.

3.3 O surgimento da estrutura de secretarias de desenvolvimento regional

Em 2003, implantou-se no Estado de Santa Catarina a estrutura de secretarias de desenvolvimento regional. Trata-se, na essência, de um modelo baseado nos mesmos princípios do FORUMCAT, que decorreu como se falou, da ida de uma comitiva de prefeitos à Itália para observar o modelo baseado na reorganização das PMEs. Porém, a estrutura operacional das Secretarias é diferente da dos Fórum, e é ancorada na idéia de descentralização da administração pública.

De acordo com a Lei Complementar nº. 243, de 30 de Janeiro de 2003, sobretudo com o que está escrito no Título II do Capítulo I na Seção IV do art. 9º desta lei, estabeleceu-se que a execução das atividades da administração estadual se dará de maneira descentralizada e desconcentrada, predominantemente através das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.

No início de 2003, o Governo de Santa Catarina pôde dar o seu primeiro passo, modificando a sua estrutura governamental através da criação de 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e, posteriormente, em 2005, totalizando 30 Secretarias Regionais pelo Estado, além da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e sua constituição.

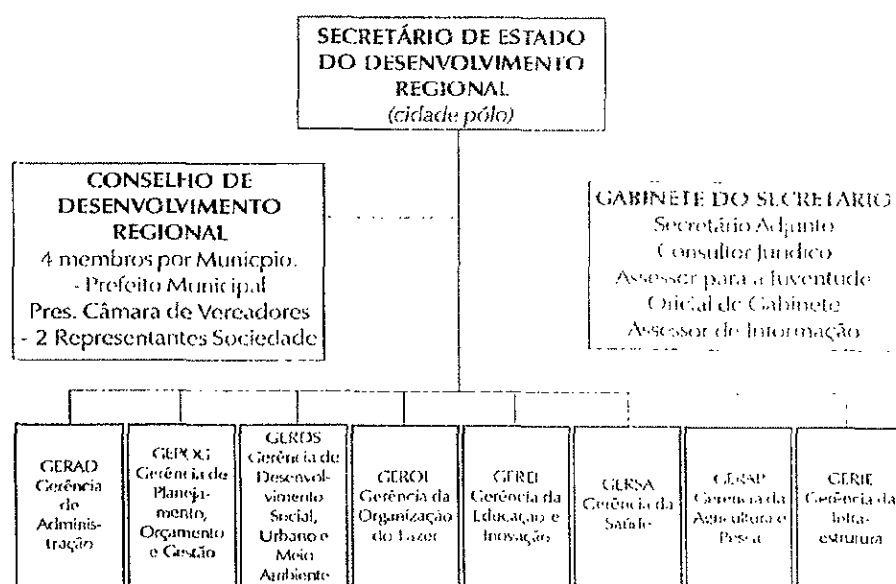
A nova estrutura organizacional básica da Administração Direta e Indireta do Estado ficou dividida em:

- I. Gabinete do Governador do Estado;
- II. Secretaria de Estado da Fazenda;
- III. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão;
- IV. Secretaria de Estado Centrais:
 - a) Secretaria de Estado da Administração;
 - b) Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - c) Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural;
 - d) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente;
 - e) Secretaria do Estado da Educação e Inovação;
 - f) Secretaria de Estado da Infra-estrutura;

- g) Secretaria de Estado da Organização do Lazer;
 - h) Secretaria de Estado da Saúde; e
- V. 29 (vinte e nove) Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional.

No que tange à estrutura organizacional das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, cada um dos Secretários Regionais conta com a contribuição do Conselho do Desenvolvimento Regional, órgão consultivo e deliberativo, com suporte técnico composto de oito gerências, cuja função é executar as atividades que promovam o desenvolvimento territorial, sendo que, destes, seis são colaboradores para as atividades de execução final.

FIGURA 3: Estrutura administrativa das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (SPG).

Como podemos observar, o governo introduziu uma nova estratégia, sob a justificativa da descentralização administrativa. Porém suas estruturas operacionais são compostas por pessoas vinculadas aos partidos da base governista, e o número de cargos remunerados ocupados varia entre quinze e vinte cinco. Já os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) são formados, de modo geral, por um conjunto de atores sociais e institucionais, incluindo prefeitos, presidentes de câmaras municipais e lideranças da

sociedade civil, os quais, em tese, deveriam ser os responsáveis pela eleição das prioridades microrregionais a serem atendidas pelo governo estadual (BIRKNER,2006).

Na sequência o presente trabalho aborda o nível de interação das Secretarias com os Fóruns Regionais, em especial ao da região da AMOSC, pois, numa primeira avaliação, as críticas ficam ancoradas na preocupação que Bandeira (1994) aponta nesse tipo de estrutura: a sobreposição tanto de idéias como de estrutura, cuja composição político partidária pode retirar de cena uma importante parcela da sociedade civil.

CAPÍTULO IV - O DESENVOLVIMENTO LOCAL NO OESTE DE SANTA CATARINA

4.1 Caracterização da região Oeste catarinense

Tradicionalmente denomina-se região Oeste de Santa Catarina ao território delimitado ao sul pelo Estado do Rio Grande do Sul, ao norte pelo Estado do Paraná, à oeste pela Argentina e ao leste pela região do planalto de catarinense. Ao todo, são 118 municípios organizados em sete associações, dentre as quais destaca-se a Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), que vem procurando construir novas estratégias regionais. Mais recentemente, o Governo do Estado de Santa Catarina vem empreendendo um processo de descentralização com a constituição, neste território, de 10 Secretarias de Desenvolvimento (MIOR, 2005).

Nesta seção apresenta-se uma breve caracterização de toda a região Oeste. Contudo a ênfase do trabalho é naquela correspondente à da AMOSC, que abrange 20 municípios: Chapecó, Guatambu, Caxambu do Sul, Águas de Chapecó, Planalto Alegre, São Carlos, Nova Itaberaba, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Águas Frias, Nova Erechim, Pinhalzinho, União do Oeste, Quilombo, Jardinópolis, Sul Brasil, Serra Alta, Santiago do Sul, Formosa do Sul e Irati. Segundo o IBGE, a AMOSC está localizada na microrregião de Chapecó, que compõe a mesorregião Oeste Catarinense, abrangendo uma área de 2.955,6 km.

A concentração produtiva marca a região como um território eminentemente agrícola, em termos históricos. No período recente e contemporâneo sua economia é profundamente dependente das atividades agrícolas, mas sobretudo agroindustriais, havendo poucas oportunidades de empregos em outros setores. O setor agropecuário regional se caracteriza pela produção de milho, suínos e aves, com espaço também para a produção do feijão e da soja. E com menos expressão são produzidos erva-mate, bovinocultura de leite e corte, maçã e trigo (KALNIN, 2004).

Em apenas algumas décadas a região se destacou no cenário nacional devido ao seu grande complexo agroindustrial, onde abriga-se o maior complexo de produção, abate e transformação de carne suína e de aves do Brasil, um espaço agrupado principalmente por grandes empresas do setor (Sadia, Perdigão e Seara). Porém, esse modelo, bem-sucedido economicamente seria o responsável tanto pelo sucesso econômico regional como pelos

crescentes problemas socioeconômicos e ambientais ressaltados pela crise dos anos 90. Concentração econômica regional, exclusão dos pequenos produtores familiares, poluição das águas, êxodo rural e regional, são alguns dos principais aspectos desses problemas. Essa contrapartida ao modelo observado têm influência nos números de evasão rural, como revela a Tabela 4 a seguir.

Na agroindústria, que implica em primeiro lugar o “grande oeste”, as mudanças observadas dizem respeito ao sistema de integração entre proprietários rurais e empresas de beneficiamento de carne de suínos e aves, carro chefe dos complexos agroindustriais em Santa Catarina. O referido sistema de integração configura traço estrutural e histórico dessas atividades, e as alterações tem a forma de diminuição na quantidade de produtores rurais integrados a cada empresa, simultaneamente ao aumento de capacidade dos contingentes que permanecem vinculados as agroindústria. Assim por exemplo, o tamanho médio dos aviários cresceu consideravelmente, o que significa avanços em termos de escala e benefícios logísticos para as empresas. A contrapartida reside no deslocamento de numerosos produtores, que se viram desligados e passaram a enfrentar grandes problemas (LINS; MATTEI, 2001, p.37).

TABELA 4 – Oeste de Santa Catarina. Evolução da população da região, segundo a situação de domicílio. Taxa de crescimento (% a.a).

Domicílio	1970	1980	1991	2000	1970/80	1980/91	1991/00
Urbano	167.465	327.137	506.977	663.663	6,93	4,06	3,04
Rural	543.93	576.051	501.658	399.866	-0,57	-1,25	-2,49
Total	711.458	903.188	1.008.635	1.063.529	2,41	1,01	0,59

Fonte: IBGE, Censo demográfico.

4.1.1 Aspectos demográficos da região da AMOSC.

No último Censo Demográfico a população residente dos municípios que compõem a AMOSC era de 240.028 habitantes (ano de 2000). Chapecó é o município com maior densidade populacional, com cerca de 61,22% do total de habitantes da região.

TABELA 5 – População por situação de domicílio (rural e urbana) e total nos Municípios da AMOSC no ano de 2000.

Municípios	População Urbana		População Rural		População Total
	Total	(%)	Total	(%)	
Águas de Chapecó	2.202	38,08	3.580	61,92	5.782
Águas Frias	517	20,48	2.008	79,52	2.525
Caxambu do Sul	2.054	39,03	3.209	60,97	5.263
Chapecó	134.592	91,58	12.375	8,42	146.967
Cordilheira Alta	303	9,80	2.790	90,20	3.093
Coronel Freitas	4.494	42,66	6.041	57,34	10.535
Formosa do Sul	891	32,70	1.834	67,30	2.725
Guatambú	983	20,91	3.719	79,09	4.702
Irati	412	18,71	1.790	81,29	2.202
Jardinópolis	815	40,87	1.179	59,13	1.994
Nova Erechim	1.720	48,55	1.823	51,45	3.543
Nova Itaberaba	425	9,99	3.831	90,01	4.256
Pinhalzinho	9.313	75,37	3.043	24,63	12.356
Planalto Alegre	739	30,14	1.713	69,86	2.452
Quilombo	4.697	43,75	6.039	56,25	10.736
Santiago do Sul	521	30,72	1.175	69,28	1.696
São Carlos	5.347	57,10	4.017	42,90	9.364
Serra Alta	1.201	36,07	2.129	63,93	3.330
Sul Brasil	744	23,88	2.372	76,12	3.116
União do Oeste	994	29,31	2.397	70,69	3.391
AMOSC	172.964	72,06	67.064	27,94	240.028
Santa Catarina	4.217.931	78,75	1.138.429	21,25	5.356.360

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.

A Tabela 5, acima, mostra que 72,06% da população da AMOSC reside na zona urbana, percentual inferior à média estadual, que é de 78,75%. Apesar de a maior parte da população residir nas cidades, esse fato ocorre em apenas 3 municípios: Chapecó (91,58%), Pinhalzinho (75,37%) e São Carlos (57,0%). Nos 17 municípios restantes a maioria da população esta na zona rural.

4.1.2 Aspectos socioeconômicos

Outros importantes indicadores, tais como a renda *per capita* AMOSC é um indicador que consiste na divisão da renda da região pela sua população, os índices que medem a desigualdade na distribuição da renda, podem ser observado na Tabela 6 a seguir.

TABELA 6 – Renda *per capita*, Índice de Gini dos Municípios da AMOSC no ano de 2000.

Municípios	Renda <i>per capita</i> * (R\$)	Índice de Gini	Índice de Theil
Águas de Chapecó	262,02	0,59	0,64
Águas Frias	271,11	0,56	0,58
Caxambu do Sul	186,00	0,65	0,83
Chapecó	341,64	0,57	0,59
Cordilheira Alta	315,96	0,54	0,53
Coronel Freitas	243,86	0,53	0,50
Formosa do Sul	238,11	0,62	0,72
Guatambú	145,53	0,52	0,50
Irati	167,98	0,61	0,73
Jardinópolis	163,26	0,53	0,53
Nova Erechim	318,05	0,55	0,53
Nova Itaberaba	231,30	0,59	0,63
Pinhalzinho	271,07	0,55	0,53
Planalto Alegre	257,73	0,56	0,56
Quilombo	260,88	0,61	0,69
Santiago do Sul	175,19	0,58	0,59
São Carlos	389,92	0,61	0,71
Serra Alta	227,31	0,47	0,40
Sul Brasil	166,92	0,53	0,53
União do Oeste	263,75	0,54	0,54
Média da AMOSC	244,88	0,56	0,59
Santa Catarina	348,72	0,56	0,55
Brasil	268,48	0,63	0,69

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Nota – * Valores de agosto de 2000.

Analisando os municípios que compõe a região, as rendas *per capita* mais elevadas são verificadas nas cidades de São Carlos (R\$ 389,92), aparecendo na seqüência a cidade de Chapecó (R\$ 341,64). A menor renda *per capita* ocorre nos municípios de Guatambu (R\$145,53) e Jardinópolis (R\$163,26).

Olhando para os índices de concentração (Índices de Gini² e de Theil³), observa-se que a renda *per capita* melhor distribuída está em Serra Alta (0,47), Guatambú (0,52), Coronel Freitas, Jardinópolis e Sul Brasil (0,53). A renda mais concentrada está em Caxambú do Sul (0,65) e Formosa do Sul (0,62), seguidos por Irati, Quilombo e São Carlos com índice de 0,61.

O Índice de Desenvolvimento Humano é o mais conhecido entre os índices de desenvolvimento calculados em nível de municípios. Entre os estados brasileiros, Santa Catarina obteve a segunda colocação no IDH-M no ano de 2000.

Analisando o IDH-M dos municípios, em 2000, apresentados pela Tabela 6, a seguir, verifica-se que na AMOSC o município que apresenta o melhor IDH-M é Chapecó (0,84), seguido por Cordilheira Alta (0,82). Em colocação oposta, os piores índices foram encontrados nos municípios de Guatambú (0,73), Caxambu do Sul (0,73).

² O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 quando não há desigualdade (a renda de todos possui mesmo valor) a 1 quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo da sociedade detém toda a renda e a dos demais é nula).

³ O Índice de Theil mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. É o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica das rendas individuais, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo. Para seu cálculo, exclui-se do universo os indivíduos com renda domiciliar *per capita* nula.

TABELA 7 – IDH-M dos Municípios da AMOSC no período de 1970 a 2000.

Municípios	Índice do IDH-M			
	1970*	1980*	1991**	2000**
Águas de Chapecó	0,463	0,603	0,672	0,781
Águas Frias	0,448	0,637	0,688	0,799
Caxambu do Sul	0,448	0,637	0,649	0,738
Chapecó	0,478	0,733	0,761	0,848
Cordilheira Alta	0,478	0,733	0,714	0,826
Coronel Freitas	0,448	0,637	0,71	0,811
Formosa do Sul	0,447	0,615	0,68	0,795
Guatambú	0,478	0,733	0,649	0,737
Irati	0,447	0,615	0,666	0,773
Jardinópolis	0,448	0,637	0,684	0,763
Nova Erechim	0,497	0,685	0,728	0,81
Nova Itaberaba	0,478	0,733	0,668	0,759
Pinhalzinho	0,504	0,751	0,733	0,826
Planalto Alegre	0,448	0,637	0,691	0,817
Quilombo	0,447	0,615	0,698	0,802
Santiago do Sul	0,447	0,615	0,68	0,772
São Carlos	0,507	0,671	0,718	0,811
Serra Alta	0,403	0,654	0,704	0,81
Sul Brasil	0,403	0,654	0,672	0,771
União do Oeste	0,448	0,637	0,717	0,806

Fonte:

(*) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Governo do Estado de Santa Catarina (2003)

(**) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Em relação à variação ocorrida no período de 1980 comparado a 1970, observa-se que todos os municípios obtiveram melhoria no índice. Já no período que compreende o ano de 1991 em relação a 1980, 4 entre os 20 municípios pioraram sua situação. A maior redução foi constatada em Guatambú, Nova Itaberaba e Cordilheira Alta. Na comparação de 2000 com 1991, a maior evolução ocorreu em Planalto Alegre, Formosa do Sul e Águas de Chapecó. O período inteiro em análise (2000 em relação a 1970) nos indica que a maior evolução em

termos de IDH-M foi no município de Serra Alta (0,403 para 0,810), já o menor crescimento foi de Guatambú (0,478 para 0,737).

O IDH-M de 1991 e de 2000 permite uma análise mais detalhada quanto os *municípios em termos dos sub-índices (Educação, Longevidade e Renda)*. Em termos de sub-índices, todos os municípios evoluíram positivamente, porém 8 municípios ficaram abaixo da média nacional que, em 2000, foi de (0,789).

A renda é o indicador que apresenta grande diferença entre os municípios, observou-se que a renda per capita das cidades que fazem parte da AMOSC, em sua maioria fica abaixo da média nacional e estadual. Das cidades pesquisadas somente cinco cidades ultrapassam a média nacional e apenas uma, o município de São Carlos ultrapassa a média estadual. As políticas de desenvolvimento local tem o intuito de reduzir essas disparidades.

4.2 Atuação do Fórum Regional Integrado e sua Agência de Desenvolvimento, o Instituto Saga

A organização dos mecanismos e estratégias para promoção do desenvolvimento da região Oeste de Santa Catarina teve origem na realização do Plano Básico de Desenvolvimento Econômico-Ecológico (PBDEE), apresentado à sociedade durante o “I Seminário Regional de Desenvolvimento”, em 30 de agosto de 1995. Este plano tornou-se um projeto e foi adicionado ao projeto piloto proposto pelo Instituto Italiano de Estudos Econômicos (NOMISMA) para o desenvolvimento da região.

Desse importante documento de planejamento e das definições das estratégias regionais (PBDEE) apontadas como imprescindíveis, segundo AMOSC, surgiram e foram viabilizados a implantação do:

- Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado – FDRI em 16 de dezembro de 1995;
- Consórcio Intermunicipal de Saúde - CIS/AMOSC em 01 de julho de 1996;
- SAGA - Instituto de Desenvolvimento Regional em 16 de outubro de 1998;
- Organização da Sociedade Civil – CREDIOESTE em 15 de junho de 1999;
- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio

Atualmente, a experiência mais adiantada entre as agências de desenvolvimento é a do Instituto Saga, braço operacional do Fórum do Oeste, com sede em Chapecó. Esse Fórum resultou no “I Seminário sobre planejamento e Desenvolvimento Regional”, realizado em 1995, e sua criação se fundamentou pela percepção de que os problemas regionais estavam cada vez mais graves e necessitariam de medidas um tanto quanto urgentes. Ferrari (2003), destaca como aspecto central desses problemas, a ação conjunta de fatores econômicos que resultaram na descapitalização da maior parte dos agricultores do Oeste catarinense. A modernização da agricultura registrada na região foi de caráter somente parcial, pois, em sua visão, beneficiou os grandes empresários, determinando o aprofundamento da crise econômica e social. Isso, aliado às difíceis oportunidades para ocupações em atividades não-agrícolas no espaço rural, resultou na dificuldade de geração de postos de trabalho, intensificando o processo de desruralização e migração regional.

De fato, diagnósticos sobre a realidade socioeconômica do Oeste de Santa Catarina têm dado conta do que a região vivenciou, onde despontam os impasses da agroindústria de aves e suínos, historicamente ancorada em sistema de integração e a produção agrícola familiar. A emigração da população rural, e o comprometimento dos mananciais de água, por conta da grande concentração da suinocultura em vários locais, são algumas das mais importantes manifestações da crise (LINS, 2003).

O Fórum da região Oeste surgiu como resposta à essas questões e a criação de sua Agência de desenvolvimento, o Instituto Saga, foi uma tentativa institucional de elaborar um conjunto de providências que pudessem amenizar esse quadro. Entre as iniciativas mais visíveis desse Instituto estão os programas Consórcio de Tutela e Valorização dos produtos agrícolas, e o programa marca Guarda Chuvas dos Produtos Agrícolas. O objetivo dessas iniciativas é a observação da qualidade dos produtos agrícolas da região, oferecendo um conjunto de orientações técnicas aos produtores regionais a fim de estabelecer padrões de qualidade a serem seguidos, facilitando a entrada ao mercado, sendo facilmente identificada pelo consumidor.

O Instituto incentiva, participa e contribui para o desenvolvimento de atividades econômicas, financeiras, técnico-científicas, agropecuárias e agroindustriais. Favorece a realização de atividades econômicas em associação com os diversos organismos e instituições nacionais e internacionais, visando a promoção dos serviços de assistência técnica, desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, estudos de viabilidade econômica e de

mercado, inovação e abertura de serviços financeiros às empresas, promoção e implementação de incubadoras e condomínios empresariais. Desenvolve a qualidade do sistema econômico da microrregião Oeste de Santa Catarina, bem como a formação de pequenas cooperativas (www.amosc.org.br, consultado em 25/10/2008). A experiência desse Instituto tem sido importante na introdução de alterações de comportamento no meio rural, onde, com certa frequência, existem resistências aos processos de inovação.

O trabalho do Saga tem sido fundamental na busca de geração de renda no meio rural, introduzindo, juntamente com as empresas governamentais de pesquisa e extensão rural, as práticas de agregação de valor aos produtos do campo. Seus objetivos são:

1. Integrar as instituições públicas e privadas que representam as organizações sociais e econômicas da microrregião;
2. Organizar o planejamento e a execução das ações estratégicas para o desenvolvimento da microrregião;
3. Incentivar e participar do desenvolvimento de atividades econômicas, financeiras, creditícias, mobiliárias e imobiliárias, técnico-científicas, agropecuárias e agro-industriais vinculadas à promoção e crescimento da microrregião;
4. Atuar para a instrumentação e programação das políticas econômicas e sociais da microrregião;
5. Instituir e participar de organismos e sociedades que tenham por objetivo o desenvolvimento da microrregião;
6. Favorecer a realização de atividades econômicas em associação com os diversos organismos e instituições nacionais e internacionais;
7. Promoção dos serviços de assistência técnica para:
 - Desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica;
 - Estudos de viabilidade econômica e de mercado;
 - Inovação e abertura de serviços financeiros às empresas;
 - Promoção e implementação de incubadoras e condomínios empresariais;
 - Desenvolver a qualidade da economia microrregional, fazendo-o interagir com os organismos nacionais e internacionais do gênero e afins.
8. Firmar convênios, contratos, acordos, associação e ainda participar em outras sociedades de qualquer tipo, públicas e privadas, enfim, toda a espécie de relação com outros entes que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento da

microrregião BRDE,(2004).

Atualmente, dos oito projetos descritos no plano piloto, dois estão gerando resultados concretos: o projeto “Marca Guarda Chuva” e o “Consórcio Tutela de Valorização dos Produtos Agrícolas da região”. Com relação ao projeto “Marca Guarda Chuva”, criou-se uma marca coletiva com o nome de CASTÁLIA (Figura 5, abaixo) que em grego significa “Fonte de Águas Limpas”. Para comercializá-la foi criada a instituição Saga Comercial S/A, que hoje chama-se Agromarca S/A. Dentro desse projeto, geraram-se disciplinares de produção de conservas, laticínios e carnes, visando padronização e ganhos na qualidade dos produtos, escala e mercado.

FIGURA 5: Marca coletiva dos produtos agroindustriais adotada pelo Instituto SAGA.



Fonte: Instituto Saga

O projeto piloto sugerido pelo instituto NOMISMA apesar de ser concebido em 1996, começou a ser executado só no início de 1999. Para tanto, foi constituído o SAGA – Agência de Desenvolvimento com o intuito de operacionalizar o projeto e executar as estratégias desenvolvidas no Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI).

Em 2004 o BRDE divulgou estudo e publicou o faturamento do projeto “Marca Guarda Chuva” - Castalia, onde foi verificado a participação de aproximadamente sessenta e duas famílias. Essa produção e faturamento é relativo a marca Castalia, no qual o Instituto Saga coordena.

TABELA 8 – Produção e faturamento SAGA em 2003.

	Atividade	Nº de Agro-indústrias	Nº de Famílias	Produção anual	Faturamento Bruto/R\$/anual	Renda Líquida/R\$/Ano
C A S T A L I A	Ovos	6	8	237.600 dúzias	308.880,00	30.880,00
	Leite	11	17	32.040 litros	192.240,00	76.898,00
	Suínos	15	22	4.820 suínos	80.182,31	8.010,00
	Frangos	1	1	10.500 aves	42.000,00	10.500,00
	Cana-de-açúcar	3	12	50.000 kg	107.500,00	75.250,00
	Panificados	1	2		11.820,00	3.600,00
	TOTAL	37	62		742.622,31	205.138,00

Fonte: Elaboração BRDE/SC – dados obtidos no Instituto SAGA.

Segundo os técnicos do Instituto SAGA, os dados apresentados na Tabela acima são valores aproximados, porque nem todos trabalham com o mesmo produto; como exemplo, no caso de suínos, alguns só prestam serviço de abate, outros só trabalham com salames, outros com linguiça etc. Atualmente, há três indústrias de cana-de-açúcar, uma de detergente, uma de conservas de pepinos e uma de industrializados suínos usando a marca Castália (BRDE, 2004).

Conforme dados obtidos em relatórios do BRDE, em 2003 existiam 37 agroindústrias familiares espalhadas pelos municípios que faziam parte da AMOSC, ou seja, toda região era beneficiada com o consórcio, produzindo os mais diversos produtos – conservas, doces, geléias, derivados da cana-de-açúcar, derivados de suínos e bovinos, todas comercializando com a marca regional CASTALIA (Figura 5). Há também outras agroindústrias familiares que comercializam com marca própria, recebendo do SAGA apenas a assistência técnica e sanitária.

Muitas agroindústrias, antes da execução do projeto produziam de maneira clandestina, sem nenhum tipo de assistência técnica ou sanitária, muitas vezes colocando em risco

a saúde dos consumidores. Em 2003, cerca de 60 a 70 famílias fazem parte do projeto de forma direta, e outros tantos, indireta, pois quando o SAGA assina uma responsabilidade técnica de uma determinada agroindústria toda uma comunidade é beneficiada, sob o aspecto de fornecer ao consumidor produtos não nocivos à saúde pública (BRDE,2004).

O maior mercado consumidor das agroindústrias familiares, segundo relatório do BRDE, é a cidade de Chapecó; trata-se na maioria de pequenos mini-mercados da região. Algumas delas comercializam seus produtos em mercados mais distantes, como Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Este é o caso da “Agroindústria de Derivados de Cana Zwirtes Ltda”. Segundo estudo, divulgado pelo BRDE em 2004, muitos proprietários da agroindústria não reclamam da falta de faturamento, ou da falta de vendas. Ao contrário, muitos não conseguiam atender a demanda por carência de matéria-prima.

A forma jurídica das agroindústrias é diversa. Existem cooperativas, associações, condomínios e empreendimentos individuais seguindo a legislação tributária do Simples.

Com relação às agroindústrias familiares, o SAGA fornece gratuitamente aos produtores a capacitação gerencial e técnica, disciplinares de produção – práticas de como produzir um produto de qualidade e com padrão para poder ser comercializado com a marca CASTALIA -, responsabilidade técnica e sanitária, a marca regional e toda a informação burocrática para constituição de uma agroindústria familiar.

A responsabilidade pela comercialização dos produtos é inteiramente dos proprietários das agroindústrias bem como a compra de insumos necessários.

Uma carência percebida durante a pesquisa diz respeito à falta de um acompanhamento mais rigoroso realizado pelo instituto SAGA. Não se sabe ao certo sobre o faturamento de cada negócio, os custos de produção, as despesas diretas e indiretas, como é realizado o marketing de cada negócio. A única certeza é que os agricultores familiares estão pagando suas dívidas oriundas do financiamento das agroindústrias.

Essa iniciativa do Saga revelou, desde o início, o apoio de impulsionar a agroindústria familiar e pode ser considerado como desenvolvimento local e endógeno. A implantação do projeto está se articulando com o envolvimento da comunidade local de cada um dos vinte municípios pertencentes a AMOSC, através da constituição dos Fóruns Permanentes de Desenvolvimento Local, integrando as lideranças, entidades públicas, privadas, conselhos municipais e lideranças comunitárias.

Neste caso foi verificado o conceito de governança de baixo para cima, onde a comunidade envolvida tem participação ativa no processo de desenvolvimento. Foi verificado

alguns mecanismos de integração (abordado no capítulo 3), de quarto grau, onde Agência de Desenvolvimento da Região junto com o Fórum Local, possibilitam uma maior identificação das potencialidades da região. O braço operacional foi a Agência – o Instituto Saga e revelou um alcance considerável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo geral deste trabalho, procurou-se evidenciar as principais ações do Fórum do Oeste de Santa Catarina, destacando o programa de valorização dos produtos agrícolas - Marca Guarda Chuva, denominado Castalia. Pode-se observar a presença de elementos da teoria do desenvolvimento local-regional na formação dos Fóruns (estrutura), e nas suas ações.

Por fim, cabe fazer um balanço entre os objetivos propostos pela pesquisa e o seu cumprimento. E posteriormente fazer algumas observações acerca gerais sobre a pesquisa.

O segundo capítulo da monografia constitui o referencial teórico da pesquisa, apresentando um debate para a compreensão da experiência em foco, com objetivo de elucidar os principais termos do desenvolvimento local/regional. Neste capítulo foi observado a base teórica para constituição em Santa Catarina dos Fóruns Regionais. A compreensão de Sistemas Econômicos Locais, Clusters e o caso da Terceira Itália, destacam a questão da competitividade da região, aliado a melhoria da qualidade de vida, fatores fundamentais para o sucesso do desenvolvimento.

O terceiro capítulo destaca Santa Catarina, fazendo um breve histórico das políticas desenvolvimento local/regional, situando a formação do Fóruns Regionais no estado. Pode-se observar também a interação de diversas instituições, principalmente na criação do Fórum. À luz do desenvolvimento local são chamados de atores locais - instituições como BRDE, FIESC, SEBRAE, e universidades do estado, foram responsável por ações e políticas voltadas ao desenvolvimento regional-local do estado. A estrutura do Fórum foi baseada na experiência italiana, que surgiu na década de 70 e foi responsável pelo desenvolvimento da região denominada Terceira Itália.

Já o quarto capítulo faz uma análise da promoção do desenvolvimento territorial, sobretudo na região Oeste de Santa Catarina. A problemática da evasão rural e a queda da renda da população continuam a desafiar os pesquisadores assim como os seus atores locais - agências públicas de desenvolvimento e agentes sociais e institucionais locais e regionais. A partir do caso do Oeste catarinense pode-se observar que é necessário prestar atenção aos processos locais de criação e expansão das redes sociais que estão na base da construção de estratégias alternativas de inserção sócio-econômica e, potencialmente, de sustentabilidade no desenvolvimento.

A questão envolvendo as relações entre os diferentes níveis institucionais e

administrativos do Estado, são elementos base da teoria do desenvolvimento local, e pode-se observar estes elementos no caso do Fórum da região Oeste e sua agência de desenvolvimento, onde obtiveram relativo êxito nesta questão. Desde a formação dos Fóruns, o BRDE, as universidades locais, as Associações de municípios, o IEL, o SEBRAE, e a EPAGRI tiveram papel fundamental e atuante neste processo. No caso do Fórum da região Oeste de Santa Catarina, os técnicos do fórum e da agência de desenvolvimento, eram cedidos pelas universidades, e órgãos públicos de pesquisa e extensão, estes eram capacitados pelo IEL e usavam a base da Associação de municípios como cede regional. O núcleo de crédito era oriundo do SEBRAE, e na questão da marca guarda chuva a EPAGRI exercia grande atuação.

Depois veio a descentralização do Governo combinado com o SEBRAE tendo abandonado o processo das ADRs e por falta de conscientização, a população achou que tendo as SDRs (governança, processo de cima para baixo) não precisava mais se preocupar pois o governo agora fazia. Além do mais há o fato das SDRs não coincidirem exatamente com as regiões da FECAM, o que dificultou o processo.

Em 2005, foi elaborada uma oficina de trabalho do FORUMCAT e observou-se a presença de participantes das SDRs na elaboração do plano de trabalho. Segundo o professor Casarotto as SDRs deveriam ter um tamanho maior, para ter escala para trabalhar. Na região da AMOSC por exemplo foram criadas sete secretarias de desenvolvimento, deixando a parte do processo estruturas criadas.

A grande problemática da região da AMOSC é a perda de população nos últimos anos verificada no trabalho. Na composição da maioria dos índices analisados estão variáveis relacionadas à saúde, educação a renda. Os dados referentes à educação e saúde apresentam pouca diferença entre os municípios. Já a renda é o indicador que apresenta grande diferença entre os municípios, fazendo com que o índice se torne menor. A renda per capita média nos municípios da AMOSC é inferior à média estadual e à do Brasil.

Uma das intenções do trabalho é incentivar o estudo de outras regiões a partir da análise da teoria do desenvolvimento local. Verificar o processo de atuação de outros fóruns de desenvolvimento, e se realmente criaram políticas voltadas ao desenvolvimento local. Também pode-se privilegiar a atuação das novas estruturas chamadas de SDRs criadas pelo governo a partir de 2002, destacando suas ações e assim podendo colaborar com futuros estudos nessa área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e políticas públicas, Brasília, DF, n. 14, dez. 1996

AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina. Mapa da AMOSC. Disponível em <<http://www.amosc.org.br>. Acesso em: 10 de outubro de 2008.

ARAUJO, Tânia Barcelar. A experiência de planejamento regional no Brasil. p. 17-24. In: _____ Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

BANDEIRA, Pedro S. (1994) As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul, In ALONSO, José Antônio F., BENETTI, Maria, e BANDEIRA, Pedro (1994) Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas, Porto Alegre, FEE, pp. 7-48;

BANDEIRA, Pedro S. (2006) Institucionalização de Regiões no Brasil, in Ciência & Cultura, Ano 58, No 1, Janeiro-Fevereiro-Março de 2006, disponível na Internet, em 22 de junho de 2008. No endereço <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s000967252006000100015&script=sciarttext>;

BIRKNER, Walter M. Knaesel. Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional. Blumenau: EdFurb, 2006.

BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. In: REDES, Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Unisc, vol.4,1 – jan/abr. de 1999.

BRANDÃO, Carlos A. Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, n.107, p.57-76, jul./dez., 2004.

Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, Agência de Florianópolis. Gerência de Planejamento Redes de agroindústria de pequeno porte: experiências de Santa Catarina. Florianópolis: BRDE, 2004. 154 p.

CASAROTTO FILHO, Nelson. Santa Catarina e o Desenvolvimento Regional (Documento adaptado da carta de Lages). Florianópolis, 2002.

CASAROTTO FILHO, Nelson, et al. Experiência italiana para o desenvolvimento de pequenas indústrias em Santa Catarina. Florianópolis: Fórum Catarinense de Desenvolvimento, 1996.

CASAROTTO FILHO, Nelson, PIRES, Luis H. Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Melo, COUTINHO, Luciano (orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil, v. II., São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

CUNHA, Idaulo Jose. O salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil. Florianópolis: Paralelo 27, 1992. 295p.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo e desenvolvimento local. São Paulo: Atlas, 1999.

FERRARI, Dilvan Luiz. Agricultura familiar, trabalho e desenvolvimento no oeste de Santa Catarina/ Dilvan Luiz Ferrari. – Campinas, SP: s/n, 2003.

FONSECA, Pedro Dutra. Da hegemonia à crise do desenvolvimento – a história do BRDE. Porto Alegre: BRDE, 1988.

FORUMCAT. Santa Catarina: Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Disponível em: <<http://www.forumcat.org.br>>. Acesso em 31/01/06.

FURTADO, Celso. A nova dependência. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

GOEDERT, Adriano Rogério. Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina. 2005. 446f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos Antônio., GALVÃO, Antônio Carlos. Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões – o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP, 2003.

GUIMARÃES NETO, Leonardo jun.. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. Brasília, Ipea, Planejamento e Políticas Públicas, n. 15, 1997.

IBGE – Censo demográfico de 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

KALNIN, Joanir Luís. Desenvolvimento local/regional focado na agroindústria familiar: experiências em Santa Catarina. 2004. 216 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2004.

LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana, NABUCO, Maria Regina (orgs.). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: Hcitech/ANPUR, 1993.

LINS, H.N. Promoção do Desenvolvimento em Escala Territorial: Uma Abordagem com Ênfase na Experiência Catarinense. Texto para Discussão, Florianópolis: Departamento de Economia/UFSC, 2003.

_____. Clusters Industriais Competitividade e Desenvolvimento Regional: da Experiência à Necessidade de Promoção. (texto para discussão). Florianópolis: CSE/UFSC, 2000.

LINS, H. N.; MATTEI, L.. A socioeconomia catarinense no limiar do século XXI. Florianópolis: Departamento de Ciências Econômicas da UFSC, 2001.

MATTOS, Fernando Marcondes. Santa Catarina Tempos de angústia e esperança: subsídios para um programa de governo. Florianópolis: Edição do Autor, 1978.

MARTINS.2000,http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9/gestaodesenvolvimen to9_103.pdf. Acessado em 15/08/2008.

MIOR, L.C. Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial. Trabalho apresentado no Colóquio Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007.

MYRDAL, Gunnar. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas: tendência para as desigualdades econômicas regionais em um país. Rio de Janeiro: 1968

NASSIF, Luiz. A Nova Itália e Santa Catarina. Folha de São Paulo. Publicado em 09/01/1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Polis, FGV, 2001

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião. Urbanização e Regionalização, secretaria de Planejamento da Presidência da República, Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

PERROUX, F. A economia do século XX. Lisboa: Moraes Editora, 1967.

PORTER, M. Competição - estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RAUD, Cecile. Indústria território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da experiência catarinense. Florianópolis: EdUFSC, 1999.

RAUD, Cecile. A terceira Itália e o Brasil: a força dos sistemas. Revista Rumos. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, v. 27, n. 210, p. 16-19, jul./ago. 2003.

SANTA CATARINA. Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD): Descentralização e o Desenvolvimento Regional Sustentável. Disponível em: <<http://www.spg.gov.br>>. Acesso em 15/07/06.

SIEBERT, Cláudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Cláudia [org.]. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desenvolvimento local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. Ensaios FEE, v. 16, nº 1, 1995.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2003.

VIEIRA, Paulo Henrique Freire (org.). A Pequena Produção e o modelo de desenvolvimento catarinense. Florianópolis: APED, 2002.